

УДК 339.97:005

НОВЫЙ МЕТОДИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ОЦЕНКЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВА В РАЗРАБОТКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ КОМПЛЕКСНОГО ОСВОЕНИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Н.В. ГОРОДНОВА, А.С. СТЕПАНОВ

(Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина)

Предложен методический подход к оценке эффективности участия государства в проектах комплексного освоения территорий. При этом реализуется новая форма государственно-частного партнерства, а существующая нормативно-правовая база РФ позволяет органам государственной власти на региональном уровне предоставлять земельные участки под строительство, базирующееся на инновационных схемах.

Ключевые слова: инвестиционные проекты, урбанистика, комплексное освоение территорий, девелопмент, государственно-частное партнерство, управление, эффективность.

Введение. Сегодня в России в улучшении жилищных условий нуждается около 60% граждан. Сложившаяся рыночная цена за квадратный метр для большинства делает приобретение собственной квартиры или дома практически невозможным, эффект от развивающегося ипотечного кредитования также нивелируется постоянным ростом цены. Самый эффективный вариант ее стабилизации – это резкое увеличение объемов строительства жилья. Точечная застройка, практикуемая в большинстве российских городов, эту задачу не решает. Альтернативой ей должны стать проекты комплексного освоения территорий, которые не реализовывались в России со времен массового строительства советского периода.

Основная идея: чтобы частному бизнесу стало выгодно брать на себя решение всех вопросов инженерного обеспечения участков, предоставить им гарантированное право на их дальнейшую застройку. Государство при этом снижает финансовую нагрузку на бюджеты, предоставляя государственные гарантии и уменьшая риски при реализации приоритетных национальных проектов и программ.

Комплексное освоение территории (КОТ) в современной научной и практической деятельности воспринимается как устоявшееся понятие градообразующего элемента территории и входит в систему проектных заданий формирования объектов.

КОТ стало актуальным в России по следующим причинам:

- резервы «уплотнительной застройки» в крупных городах практически исчерпаны;
- на рынке появились крупные инвесторы, способные осваивать обширные территории;
- наличие внутри исторического центра множества градостроительных и инфраструктурных ограничений (недостаток электрических мощностей, ветхость инженерных сетей) подталкивает инвесторов на окраины;
- более низкая стоимость земли вне центра города.

Проект КОТ предполагает создание новой, привлекательной городской среды обитания, которая обеспечивается за счет выработки комплексного и сбалансированного градостроительного решения (жилье, инфраструктура, работа, социальная сфера, отдых) и его реализации на определенном земельном участке. Благодаря тому, что строительство осуществляется на большой, свободной от существующих объектов территории, проектные работы могут вестись без ограничений, задаваемых возможностями старой инфраструктуры, при строительстве инженерных сетей и недвижимости использовать самые современные технологические решения и материалы. По сути, проекты КОТ предусматривают строительство нового города или района в соответствии с современными тенденциями в урбанистике.

В ходе исследования деятельности интегрированных структур с государственным участием в строительстве было выявлено, что по состоянию на август 2009 г. на территории России действует несколько государственно-частных партнерств, осуществляющих строительство в рамках реализации приоритетного проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

Например, инвестиционный проект «Академический» (г. Екатеринбург) является самым крупным как по объемам инвестиций и площади строительства, так и срокам реализации. Данный

проект является практически единственным, строительство объектов по которому не прекратилось в связи с развернувшимся кризисом. Проект «Академический» – первый проект КОТ, уникальный по своему качеству и масштабу, который поддерживается Государственной Думой РФ и Полномочным представителем Президента в УрФО [1, 2, 3]. Данный проект представляет собой результат интеграции мирового опыта в сферу комплексной застройки жилья и коммерческих объектов, адаптацию международных стандартов проектирования и строительства к отечественным традициям и создание уникальных новых городских районов, объектов комплексной застройки.

Аналитиками отмечается, что комплексная застройка способна существенно увеличить темпы вводимого жилья и объем предложения на рынке, а значит, положительно повлиять на цены. Три проекта КОТ в Свердловской области – самые крупные в УрФО и способны войти в список крупнейших не только в стране, но и за рубежом [4].

Особое внимание в программах КОТ уделяется инфраструктуре, обеспеченность парковочными местами, детскими садами, предприятиями бытового обслуживания, школами, транспортом и услугами ЖКХ должна быть значительно лучше, чем в существующих районах как в качественном, так и в количественном плане. Достичь этого эффекта можно, во-первых, за счет масштаба (чем больше пятно застройки, тем меньше издержки на создание инфраструктуры в расчете на метр, а значит, на жителя), во-вторых, активного участия в проектах государства. В отличие от традиционного девелопмента, где вся инфраструктурная нагрузка ложится на инициатора проекта, концепция КОТ предусматривает поддержку проекта властями всех уровней, причем не только организационную, административную, политическую, но и финансовую. Другими словами, речь идет о реализации механизма государственно-частного партнерства [5]. Кроме того, комплексный подход под силу только крупному инвестору, готовому взять на себя проблемы по обеспечению больших территорий транспортными и инженерными коммуникациями. Варианты государственно-частного партнерства при комплексном освоении территорий могут стать передача земельных участков в аренду, заключение контрактов на строительство и концессии (долгосрочное право пользования).

Только комплексный подход позволит развивать новые районы максимально сбалансировано, сочетая в них социальные, жилые и коммерческие функции. В табл. 1 приведен анализ КОТ в сравнении с традиционными видами девелопмента.

Таблица 1

КОТ и традиционные виды девелопмента

| Точечная застройка | КОТ |
|---|--|
| Разрозненность проектов | Комплексность, синергетический эффект присутствия различных участников рынка недвижимости |
| Перегруженность инфраструктуры | Строительство независимой новой инфраструктуры, выгодное позиционирование района застройки |
| Расположение в пределах городской черты, перегруженность транспортом, невозможность реализовать целостную концепцию | Экологичная направленность района, перевод жилой и коммерческой недвижимости за пределы города |
| Взаимоотношения с органами государственной власти, разрешительная документация | Государственная поддержка проекта и предоставление государственных гарантий |
| Неэффективное управление территориями | Эффективное управление территориями |

Несомненным достоинством территорий, развивающихся комплексно, является их самодостаточность, оптимизация транспортной модели дает возможность доступа к важным общественным узлам, приводит к перераспределению нагрузки с основных магистралей на второстепенные – жителям не нужно ехать в другую часть города, чтобы сделать покупки, обратиться за медицинской помощью, отдохнуть.

При комплексном освоении земель, как правило, соблюдается сбалансированная функциональность застройки, максимальное разнообразие видов недвижимости, развитость социально-бытовой и культурной инфраструктуры. Преимуществом комплексных кварталов также является предсказуемость для потребителей и инвестора, а наличие транспортной и социальной инфраструктуры повышает ликвидность проекта, а также стоимость недвижимости. Система взаимодействия участников проекта при КОТ существенно меняется. Формализуются финансовые

отношения, усложняются юридические и нормативные процедуры. В условиях торгов четко регламентированы обязанности сторон, описаны объекты расселения, указаны сроки выполнения этапов работ, прописаны санкции в случае нарушения договорных условий.

Главным преимуществом участия в проектах комплексной застройки является то, что девелоперу предоставлены широкие возможности для разработки и воплощения архитектурно-планировочных решений на единой большой территории. Сегодня в крупных проектах многофункциональной застройки используется мастер-планирование, выполняемое, как правило, зарубежными специалистами. Одна из важнейших задач, которые стоят перед разработчиками мастер-плана, – совмещение экономических целей девелопера и ожиданий общества, поскольку необходимо создать городскую структуру, которая понятна, удобна и достаточно устойчива для последующего развития. Структурирование проекта должно вестись таким образом, чтобы он был выгоден даже в случае частичного осуществления. КОТ всегда физически, экономически и социально трансформирует место, на котором ведутся работы, а это требует осуществления значительных инвестиций на стадии предевелопмента.

В число наиболее важных проблем, которые надо учитывать при реализации комплексного проекта, входит «встраивание» проекта в существующую окружающую среду. Это и экологический аспект (оценка загрязнения, планы санации, подтверждение экологической безопасности), и вопрос организации общественного пространства. Немаловажным является процесс формирования «персоналии», т. е. ярко выраженной индивидуальности проекта, сообщающей ему дополнительную ценность. Для девелопера в проекте комплексного освоения существуют и другие сложности. Прежде всего, КОТ начинается с работы на неподготовленной земле, на которой нет ни коммуникаций, ни каких-либо согласований по ним. Поэтому вначале необходимо провести всесторонний анализ от выбора участка и особенностей градостроительных условий (изучить генеральный план, планируемое развитие транспортной и инженерной инфраструктуры) до анализа инженерного обеспечения и транспортной доступности. Только на основе проведенной работы следует разрабатывать концепцию застройки выбранного участка и технические условия подключения к инженерным сетям, формирования улично-дорожной сети.

При реализации действительно крупных проектов экономически целесообразно строительство собственной генерации за счет инвесторов. Необходимость обеспечить застраиваемую территорию социальными учреждениями также существенно удорожает проект. При адекватной финансовой поддержке проектов государством этот минус менее значим, однако, вследствие длительных сроков осуществления проекта, рыночные (системные) риски снизить практически не возможно. К таким рискам могут быть отнесены: насыщение рынка, снижение спроса и цен на квартиры, изменение нормативной базы, изменение потребительских предпочтений или экологической ситуации в районе застройки. Для того чтобы проекты КОТ появлялись в большем количестве и развивались активнее, необходимо создание нормативной базы, в которой будут четко прописаны стандарты разделения ответственности между инвесторами и властями. Необходимо определить, какую часть затрат на создание инфраструктуры берет на себя инициатор проекта, какую – федеральный, областной и муниципальный бюджеты. Это разделение ролей должно быть по максимуму стандартизировано, чтобы компании, которые захотят выйти на рынок с проектом КОТ, четко представляли себе, на какую помощь со стороны государства они могут рассчитывать, соответственно просчитывали затраты на проект [6].

Следует также отметить, что Президент России Д.А. Медведев во время проведения саммита ШОС в июне 2009 г. поставил перед руководством ОАО «Ренова-СтройГруп» серьезнейшую задачу: в течение 2010 г. построить и сдать порядка 300 тыс. м² доступного и комфортного жилья, и подтвердил намерение государства осуществить финансирование из государственного бюджета строительства микрорайона «Академический» в полном объеме. «Из идей комплексной застройки, с которыми меня знакомили в последнее время, – отметил Дмитрий Медведев, – «Академический» – самый выигрышный» [4].

Выявленные проблемы должны быть учтены при разработке теоретических и методологических основ формирования и эффективного управления деятельностью интегрированных структур с государственным участием в инвестиционно-строительной сфере. Следует обратить особое внимание на проблемы взаимодействия государства и строительных компаний, осуществляющих свою деятельность в рамках приоритетных инвестиционных проектов по строительству доступно-

го и комфортного жилья, а также учесть наличие центростремительных сил, раздробленность строительных организаций в настоящий период. В этой связи необходимо формирование интегрированных структур в инвестиционно-строительной сфере, учитывающих наличие строительных компаний государственной формы собственности, а также участие государства в приоритетных инвестиционных проектах и программах.

На рис. 1 представлен методический подход к оценке эффективности деятельности государственно-частного партнерства (ГЧП) в инвестиционно-строительной сфере при реализации проектов КОТ.

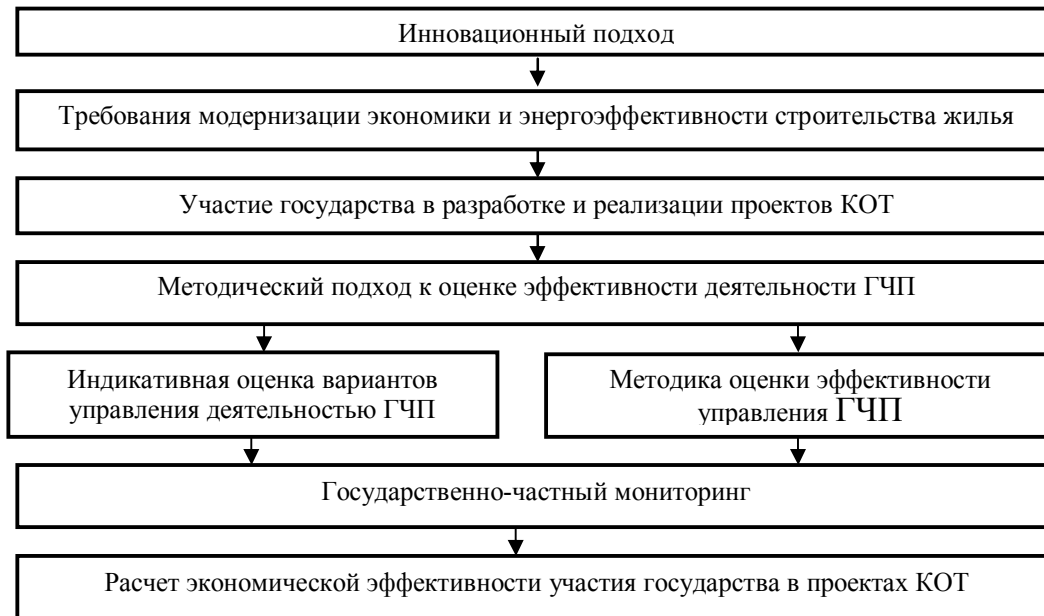


Рис. 1. Оценка эффективности деятельности государственно-частного партнерства в инвестиционно-строительной сфере

Рассмотрим методику оценки эффективности управления ГЧП при реализации крупных инвестиционных проектов комплексного освоения территорий.

1. Индикативная оценка вариантов системы управления ГЧП, характеризующихся пятью индикаторами (И): стоимость, энергоэффективность, оперативность, устойчивость и информативность. Введем качественные значения этих критериев: С – большая, средняя, малая; Э – высокая, низкая; О – достаточная, недостаточная; У – высокая, низкая; И – полная, ограниченная.

Для выбора формы управления деятельностью ГЧП все множество критериев объединим в подмножества, по которым методом экспертных оценок определим их предпочтительности таким образом, чтобы сумма всех была равна единице.

2. Определение обобщающего показателя оценки, который определен как индекс оценки эффективности (ИОЭ), включает сумму значений индикаторов, по которому один вариант лучше (I^+) или равноценен другому (I^-):

$$ИОЭ = I^+ + I^-, \quad ИОЭ \rightarrow \max. \quad (1)$$

Сравнение ИОЭ позволяет сделать вывод о том, какая модель управления предпочтительнее в заданных условиях.

Авторами предлагается также алгоритм оценки эффективности управления ГЧП методом свертывания множества критериев в целевую функцию, который представлен на рис. 2. Алгоритм состоит из следующих шагов.

1. Составление перечня показателей эффективности, которые объединяются в группы: 1-я группа – система управления ГЧП; 2-я группа – особенности взаимодействия с государством; 3-я группа – экономические показатели; 4-я группа – влияние на социально-экономическое развитие региона; 5-я группа – информационно-инновационная фаза развития. Далее каждый показатель, получает значимость внутри группы, к которой он относится.

2. Определение частной значимости показателей внутри группы осуществляется экспертно по предлагаемой шкале в диапазоне от 1,0 до 2,0. Приоритет одного показателя над другим определяется долей единицы. После того, как выделены группы и составляющие частные критерии, а также определена их частная значимость, два варианта системы управления оцениваются по балльной системе от 1 до 10.

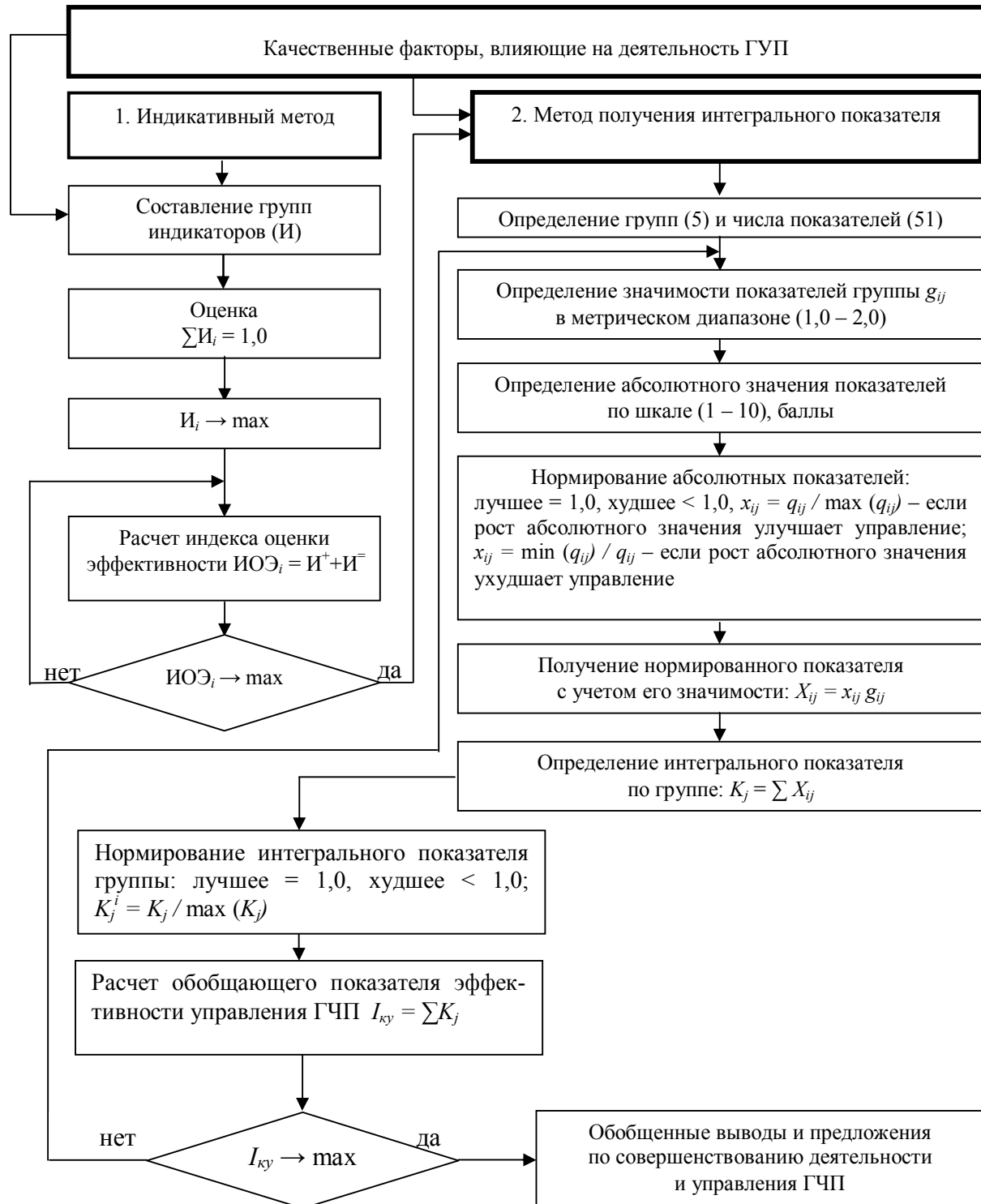


Рис. 2. Алгоритм оценки эффективности управления и деятельности ГЧП

3. Нормирование абсолютных значений каждого показателей. Лучшее значение принимается за 1,0, худшее – за долю единицы (пропорционально абсолютным значениям соответствующих пар критериев):

$$x_{ij} = \frac{q_{ij}}{\max(q_{ij})} \text{ – рост абсолютного значения улучшает управление;} \quad (2)$$

$$x_{ij} = \frac{\min(q_{ij})}{q_{ij}} \text{ – рост абсолютного значения ухудшает управление,} \quad (3)$$

где x_{ij} – нормированное значение определенного показателя; q_{ij} – его абсолютное значение.

Нормированное значение некоторых частных критериев может лежать в диапазоне от 0 до 1,0.

4. Получение нормированного показателя с учетом его значимости. Умножением нормированного значения каждого частного на его значимость g_{ij} получаем:

$$X_{ij} = x_{ij} g_{ij}, \quad (4)$$

где X_{ij} – нормированное значение показателя с учетом его значимости.

5. Определение интегрального показателя по группе. Сложением всех величин X_{ij} в пределах каждой группы получаем значение интегрального показателя для каждой группы критериев (K_j):

$$K_j = \sum X_{ij}. \quad (5)$$

6. Нормирование интегрального показателя группы для двух систем управления: лучшее значение принимается за единицу, худшее – за долю единицы

$$K_j^H = \frac{K_j}{\max(K_j)}, \quad (6)$$

где K_j^H – нормированный интегральный показатель группы.

7. Расчет обобщающего показателя эффективности системы управления корпоративной структурой $I_{ку}$ путем сложения K_j всех групп для разных вариантов системы управления.

$$I_{ку} = \sum K_j. \quad (7)$$

Выводы. Таким образом, предложенная методика оценки эффективности деятельности и управления ГЧП позволяет каждому участнику:

- осуществлять количественную оценку и анализ эффективности управления;
- своевременно определять необходимые управленческие решения;
- определять возможный экономический эффект от реализации принимаемых управленческих решений;
- осуществлять постоянный государственно-частный мониторинг эффективности деятельности и управления ГЧП;
- оценивать эффективность участия государства в разработке и реализации проектов КОТ.

Библиографический список

1. «Академический» не «встроился» в проект «Доступное жилье» [Электрон. ресурс] // Информационное агентство ЕАН, 7 сент. 2009 г. – Режим доступа: <http://www.eqnews.ru/print.php?pid=48480>.
2. Антонов С. Виктор Вексельберг экономит на подряде / С. Антонов, А. Моторина, О. Сичкарь // Коммерсантъ. – № 22-П (4077) от 9 февр. 2009 г.
3. В Госдуме образована депутатская группа по поддержке проекта «Академический». [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://tqss-urql.ru/lentqnews/86732.html>.
4. Подробности: проект «Академический» – самый выигрышный [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://national.invur.ru/index.php?id=928>.

5. Государственная Дума поддерживает проект «Академический» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.urqlstroyinfo.ru/?id=27&news=128>. <http://dkvartql.ru/ekx/news/10329853>.
6. Уралинформбюро, 5 октября 2009 г. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://dkvartal.ru/ekx/news/13557633>.
7. Краснодарский край намерен развивать технологии, наработанные в «Академическом» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://dkvartql.ru/ekx/news/13557633>.

Материал поступил в редакцию 01.02.11.

References

1. «Akademicheskii» ne «vstroilsya» v proekt «Dostupnoe jil'e» [Elektron. resurs] // Informacionnoe agentstvo EAN, 7 sent. 2009 g. – Rejim dostupa: <http://www.eqnews.ru/print.php?pid=48480>. – In Russian.
2. Antonov S. Viktor Veksel'berg ekonomit na podryade / S. Antonov, A. Motorina, O. Sichkar' // Kommersant'. – № 22-P (4077) ot 9 fevr. 2009 g. – In Russian.
3. V Gosdume obrazovana deputatskaya gruppa po podderjke proekta «Akademicheskii». [Elektron. resurs]. – Rejim dostupa: <http://tqss-urql.ru/lentqnews/86732.html>. – In Russian.
4. Podrobnosti: proekt «Akademicheskii» – sami vyigryshnyi [Elektron. resurs]. – Rejim dostupa: <http://national.invr.ru/index.php?id=928>. – In Russian.
5. Gosudarstvennaya Duma podderjivaet proekt «Akademicheskii» [Elektron. resurs]. – Rejim dostupa: <http://www.urqlstroyinfo.ru/?id=27&news=128>. <http://dkvartql.ru/ekh/news/10329853>. – In Russian.
6. Uralinformbyuro, 5 oktyabrya 2009 g. [Elektron. resurs]. – Rejim dostupa: <http://dkvartal.ru/ekh/news/13557633>. – In Russian.
7. Krasnodarskii krai nameren razvivat' tehnologii, narabotannye v «Akademicheskom» [Elektron. resurs]. – Rejim dostupa: <http://dkvartql.ru/ekh/news/13557633>. – In Russian.

NEW METHODOLOGICAL APPROACH TO ASSESSMENT OF SOCIOECONOMIC EFFICIENCY OF STATE PARTICIPATION IN DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF PROJECTS ON COMPREHENSIVE DEVELOPMENT OF TERRITORIES

N.V. GORODNOVA, A.S. STEPANOV

(First President of Russia B.N. Eltsin Ural Federal University)

A methodological approach to the assessment of efficiency of the state participation in the projects on the comprehensive development of territories is offered. In this respect, a new form of the public-private partnership is implemented, whereas the present legal framework of the Russian Federation permits the governmental authorities at the regional level to grant building plots based on the innovative schemes.

Keywords: *investment projects, urban planning, comprehensive development of territories, development, public-private partnership, management, efficiency.*