

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО ТРАНСПОРТУ И СТРОИТЕЛЬСТВУ

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО СТРОИТЕЛЬСТВУ, ПРОМЫШЛЕННОСТИ
СТРОИТЕЛЬНЫХ МАТЕРИАЛОВ И ПРОБЛЕМАМ ДОЛЕВОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**

125009, Москва, Никитский пер., д.5
Тел. +7 495 956 81 24, Факс: +7 495 956 69 34, Эл. почта: resin@duma.gov.ru, es@mos.ru

СВОДНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
в отношении проекта Общенационального плана действий,
обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения,
рост экономики и долгосрочные структурные изменения

Несмотря на все беды и урон, которые нанесла эпидемия коронавирусной инфекции всему мировому сообществу, в России она явилась катализатором организации работ по исполнению майского Указа Президента страны, целей и задач национальных проектов. Об этом говорят уже многие эксперты.

Наконец-то предложены те самые **ключевые инициативы**, с которыми уже два года пробивались к высшему руководству бизнес, профессиональное и научное сообщество, объединившись в экспертные советы, ассоциации предпринимателей по видам деятельности и секторам формируемого в условиях санкций рынка услуг, видов работ, товаров и продукции, технологий и промышленных производств.

Еще до начала пандемии все признанные эксперты в один голос указывали на то, что мы вовлечены в мировой затяжной кризис противостояния и борьбы за лидерство определенных экономико-политических формаций. Сегодня этот кризис, с таким наукоемким названием **"кризис падения эффективности капитала"**, особо проявился в условиях пандемии. Поэтому **уже сегодня требуются определенные структурные на долгосрочную перспективу изменения** в экономике страны, в системе **государственного регулирования правоотношений** субъектов экономической деятельности.

Извлекать преимущества из устаревшей производственной базы и накопленного богатства не получится.

Тезис **"эффективное управление и эффективные инвестиции в основной капитал"** касается как государственного сектора, так и частного. Это обязательное условие для восстановления и развития экономики, роста производительности труда на основе внедрения и использования современных технологий, оборудования, материалов **в традиционных и новых перспективных отраслях народного хозяйства**. Необходимо комплексно проработать и не откладывать в долгий ящик те мероприятия и ключевые

инициативы, **которые** позволят обеспечить восстановление, техническое перевооружение, реконструкцию, модернизацию основных средств и **инновационное развитие промышленных производств, обеспечить технический прогресс и конкурентные преимущества на мировом рынке.**

Временное, вызванное пандемией, смягчение бюджетной политики, поэтапное снятие ограничительных мер, ставка и приоритет государственных инвестиций в инфраструктурные проекты, крупный бизнес **не могут дать в предлагаемые сроки требуемого эффекта** экономической и финансовой стабилизации, восстановления занятости и роста платежеспособного спроса населения.

Безусловно, **меры по реализации крупных инфраструктурных проектов** (Минтранс, другие ФОИВы) **являются экономическим базисом стратегического значения.** Во-первых, для поддержания и восстановления отраслевой доходности, сохранения рабочих мест. Во-вторых, как основа для решения задач развития пространственного промышленного каркаса страны и прилегающих территорий. Но надо учитывать реальные сроки, ресурсы и оценить стадию подготовки планируемых проектов.

При этом предложение **о возврате и сохранении старой системы бюджетных правил**– планировать "от освоенного" **без стимулирования инноваций**, вряд ли нам поможет осуществить серьезный **прорыв в развитии**, на что нацеливал нас Президент страны во всех своих обращениях и Указах, начиная еще с 2012 года. Решая на первом этапе восстановления экономики задачи стадии адаптации (раздел 2.2), необходимо **параллельно запустить механизм ускорения технологического развития** и качественно подготовиться к **переходу на новый инвестиционный цикл** на стадии восстановления для выхода из кризиса на стадии активного роста, чтобы обеспечить объявленные в документе показатели решения задач (глава 2).

Допущенный в проекте Общенационального плана **перекос в сторону поддержки развития сектора информационных услуг, информационных технологий и цифровых сервисов**, которые не всегда пользуются у населения доверием, не всегда из-за недопонимания и отсутствия научных подходов, оправдывают затраченные на их создание финансовые и иные ресурсы, требует в рамках национального проекта "Цифровая экономика" основательной доработки и системных предпосылок для обеспечения ожидаемого эффекта. Не следует делать ставку на развитие сферы непроизводительных "услуг".

Более того, **без профессиональной подготовки и поэтапного вовлечения всех слоев общества в процессы цифровой трансформации их образа жизни и всей национальной экономической системы мы не решим этой стратегической задачи.** Масса нареканий и очереди в Арбитражные суды в Москве по штрафам, полученным гражданами и предпринимателями в условиях карантинного режима изоляции автоматически, с помощью примитивных алгоритмов, – доказательство этим словам.

Сегодня требуется определенная интеграция всех видов ресурсов и **надежная кооперация для создания замкнутых промышленно ориентированных систем конечной продукции**, которая конкурентоспособна и на которую имеется потребительский спрос, без которой не могут осуществлять свое бытие и развитие домохозяйства и каждый гражданин нашего общества как личность. Устойчивые связи и эффективные бизнес-модели организации и функционирования **таких производственных кластеров** в регионах и муниципальных образованиях на территориях промышленного и сельхоз назначения будет **способствовать значительному росту оборотов капитала** и в целом ВВП.

Предлагается дополнить задачу "Ускорение технологического развития и повышение производительности труда" **показателем оценки эффективности инвестиций в основные фонды и на внедрение инновационных технологий, материалов, продукции**, предусмотреть в документе соответствующие меры.

Возможно, именно такой подход позволит определить в регионах и муниципальных образованиях **системообразующие предприятия**, которые надо поддержать и с помощью которых формировать те самые "точки-роста", **планировать и реализовывать инвестиционные строительные проекты** территориального развития, востребованного строительства жилья и реновации жилищного фонда, создавать соответствующую инфраструктуру, рабочие места, сохранять природу и историческое наследие, обеспечивать комплексное благоустройство и безопасную комфортную среду.

В свете отмеченного выше, для реализации предложенного **Общенационального плана**, создания условий, гарантирующих одновременное выполнение национальных проектов и ключевых инициатив, особое, базовое значение имеет инициатива **«Новый ритм строительства»**: ускорение строительных процедур, реформирование нормативной правовой базы градостроительной деятельности и строительства и ее раздел **"Общесистемные меры поддержки строительной отрасли"**.

Необходимость **комплексных системных преобразований в строительной отрасли**, как базовой составляющей сферы градостроительной деятельности согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации, продиктована, прежде всего, проблемами долевого жилищного строительства.

При этом требуется подчеркнуть, что **градостроительство** является глубоко научным и высоко профессиональным **сектором национальной экономики**, работает на будущее, затрагивает сферы регулирования правоотношений во многих смежных отраслях и определяет уровень развитости условий **создаваемой среды жизнедеятельности наших граждан** для восстановления их благосостояния, трудовой занятости и роста платежеспособного спроса на все виды услуг, включая комфортное жилье и развитую инфраструктуру, высокотехнологичные сервисы.

Меры, которые содержатся в этом разделе и в следующем разделе **"Жилищное строительство и ЖКХ"** требуют **первоочередного исполнения и взаимной увязки** мероприятий практически между всеми национальными

проектами. Именно пункт 2 раздела **"Жилищное строительство и ЖКХ"** с поручением **обеспечить согласованность мероприятий** национального проекта **"Жилье и городская среда"** с проектами "Образование", "Здравоохранение", "Культура", "Демография", "Экология", "Цифровая экономика", "Производительность труда и поддержка занятости" и другими национальными проектами является действительно определяющим, чтобы получить требуемый **синергетический эффект и результативность** по всем ключевым инициативам для выхода из рецессии национальной экономики и справиться с пандемией. Базисом для принятия системных решений при реализации указанной меры является скоординированная деятельность в регионах по территориальному планированию и градостроительному регулированию.

В целях более эффективной организации работы по ключевым инициативам предлагается не делить на отдельные задачи перечень ключевых инициатив (раздел 2.3 документа). Эти **инициативы должны реализовываться в "единой системе управления, основанной на эффективном использовании данных" и комплексно работать на все поставленные выше цели и задачи** (раздел 2.1).

При формировании программы мер по решению поставленных задач (главы документа 3-9) предлагается руководствоваться **предложенными стадиями восстановления экономики** (раздел 2.2), чтобы **в создаваемой системе управления** обоснованно и своевременно перераспределять ресурсы, корректировать сроки программных мер на основе данных **"мониторинга показателей целей и решаемых задач"** и **соответствовать заданным темпам достижения результатов**. Это позволит более четко структурировать табличное представление мер и определить ответственных исполнителей, увязать по срокам ожидаемые результаты. Главное, в процессе поэтапной реализации этих программных мер иметь возможность получать ответы на ключевые вопросы:

Как обеспечивается на практике достижение планируемых результатов с помощью предложенных мер при ограниченных ресурсах в кратчайшие сроки?

Насколько предложенные для измерения показатели адекватно отображают реальную действительность происходящих процессов, чтобы завоевать власти у своих граждан и бизнеса полное доверие и тем самым стабилизировать общество?

Надеяться только на "гибкое управление" в "ручном режиме" в масштабах страны не получится. Однако плохо, если управленческие решения будут приниматься на старых статистических данных или на неадекватной реальности информации. Тогда сложно ожидать планируемого эффекта и чего-то нового.

Имеется еще ряд конкретных предложений и замечаний от экспертного сообщества для учета при доработке документа.

1. Раздел 2.3 "Ключевые инициативы".

1.1. Дополнить перечень ключевых инициатив и включить в документ соответствующие меры:

- Название инициативы: ***Создание единой цифровой платформы стратегического планирования*** путем внедрения на муниципальном уровне единого механизма сбора, накопления, актуализации и обработки основного набора геопривязанных статистических и иных данных, характеризующих уровень экономического, демографического и других целевых показателей развития территории.

Это позволит на основе этих "big date" осуществлять межотраслевое регулирование бюджетных и внебюджетных инвестиций в разрезе территориального планирования на всех уровнях - федеральном, региональном и муниципальном. Предложенный инструмент необходим для мониторинга и оценки достижения показателей целей и решаемых задач на макроэкономическом уровне. При взаимодействии с Государственной информационной системой обеспечения градостроительной деятельности в единой цифровой среде будет создан комплексный информационный ресурс для обоснования и принятия эффективных управленческих решений.

- Название инициативы: ***Противодействие деградации каркаса исторической системы расселения*** путем формирования и сохранения территорий историко-культурного значения, объединяющих в единый территориальный кластер один или несколько средних и малых городов, территории которых обладают ярко выраженным ландшафтным, хозяйственным и культурным региональным своеобразием.

Целесообразно создание компетентного центра для подготовки во взаимодействии с региональными администрациями соответствующей государственной программы мер для решения поставленной задачи. Эффективное управление и инновационное развитие таких историко-культурных территорий с учетом климатических особенностей, сложившихся традиционных промыслов, опережающее развитие всей инфраструктуры на принципах "зеленого строительства", экономики "замкнутого цикла", малой энергетики будет стимулировать деловую активность местного населения и внесет свой вклад в темпы роста экономики страны.

1.2. Внести изменения в название инициативы:

"9. Создание ***организационно-финансовых инновационных механизмов*** поддержки и ***реализации*** крупных инвестиционных проектов, частных, государственных, ***государственно-частных*** на федеральном и региональном уровнях, в том числе на основе соглашений о защите и поощрении капиталовложений".

Предлагаемая редакция предпочтительнее в условиях требования перехода на инновационное развитие и цифровые технологии.

2. Раздел 5.6 "Совершенствование нормативной правовой базы для ускорения процедур строительства".

2.1. В разделе ***оптимизации контрактной системы*** определенные Минфином России меры предлагается дополнить в части ***упрощения порядка расчетов*** при выполнении государственных контрактов, ***возвращения практики авансирования*** подрядных исполнителей реальными деньгами в зависимости от

предмета контракта, а также необходимы *меры по повышению доступности кредитования для строителей*. Необходимо ускорить принятие соответствующих нормативных правовых актов и обеспечить своевременное их исполнение по всей вертикали государственного управления.

2.2. Раздел "*Градостроительное развитие территорий*".

1) Необходимо подчеркнуть, что в ряде мер, направленных на *регулирование вопросов градостроительной подготовки строительства*, предпринята очередная *попытка демонтажа системы государственного планирования развития, обеспечивающей баланс использования земель и комплексное обустройство территорий*.

Так предложенная в пункте 1 указанного раздела мера по наделению субъектов Российской Федерации полномочиями по определению видов и состава документов территориального планирования, включая отказ от генерального плана и переход к документу общего стратегического характера, сокращение видов зон с особыми условиями использования территорий, обеспечивающих охрану природного и культурного наследия, а также безопасность жизнедеятельности, установление приоритета оперативной документации (планировка территории) над стратегическими документами территориального планирования (!) полностью исключает пространственно-экономический анализ градостроительного развития территорий, значительно *повышает риски бюджетных затрат* при снятии негативных последствий нагрузки на среду жизнедеятельности, возникающих в связи со снятием ограничений на включение в хозяйственный оборот и застройку земель, находящихся в зонах ограниченного использования (зоны затопления и подтопления, охранные зоны природных и культурных памятников, в санитарно-защитных зонах объектов захоронения радиационных отходов, санитарно-защитных зонах мусорных полигонов).

Переход на бизнес-ориентированную модель градостроительной деятельности не должен осуществляться в ущерб *комплексному социально-ориентированному системному планированию развития территорий*. Риск-ориентированный подход подготовки инвестиционных строительных проектов с учетом модели "жизненного цикла" для создания объектов капитального строительства *должен учитывать следующие серьезные риски*:

- агрессивный рост земельной ренты, спекуляция на рынке недвижимости;
- несоответствие между ограниченными возможностями инвестора-застройщика и масштабами задач развития городов;
- избыточное давление на локальные объекты инфраструктуры;
- нарастание социальных проблем, пространственная сегрегация населения.

Исключительный приоритет интересов строительной деятельности на рынке недвижимости, отказ от общественного обсуждения градостроительных изменений и свертывание модели социально-ориентированного подхода городского планирования *приведет к нарастанию в обществе напряженности*, связанной с тревогой за состояние качества среды жизнедеятельности, архитектурного облика городских территорий, исторических кварталов, что

безусловно будет спекулятивно использовано активистами деструктивно настроенных организаций.

Как следствие – формирование негативного образа государственной власти, отказ от социальных ценностей в государственной политике.

Предлагается изменить использованную старую формулировку этой меры, опираясь на мнение и оценки экспертного сообщества. Требуется **оптимизировать административные регламенты** разработки и корректировки градостроительной документации, утверждения нормативных правовых актов **для принятия решений и подготовки инвестиционных строительных проектов** при условии согласованного оперативного взаимодействия и ответственности уполномоченных структур вертикали государственной власти. Тогда действительно эта мера будет способствовать **ускорению процедур строительства** и сопровождающей его контрольно-надзорной деятельности при реализации проектов создания объектов капитального строительства. Более того, тогда **будет получен ожидаемый эффект при цифровой трансформации указанных процессов.**

2) Пункт 3 раздела предлагает предоставить субъектам РФ право наделять исполнительные органы МСУ функцией утверждения ПЗЗ, которое в настоящее время уже предоставлено представительным органам МСУ. Какова цель этой новеллы – совершенно не ясно.

3) Пункт 5 раздела содержит предложение, описанное в статьях 29.3 и 29.4 Градостроительного кодекса РФ. На практике требуется четкое регулирование и исполнение указанной меры.

2.3. Раздел "**Проектирование, экспертиза, строительство**".

1) В пункте 1 предлагается для объектов, находящихся на территории двух и более субъектов, отказаться от Главгосэкспертизы и выбрать одну из региональных экспертиз, что не очень коррелируется, как с балансом интересов, так и с разрешительной практикой (надзор, ввод в эксплуатацию и так далее). Кроме того, представляется, что **эта проблема крайне мало актуальна**. В основном **такие объекты относятся к сфере компетенций ГГЭ** по основанию опасности и технической сложности, а также источникам финансирования.

2) Пункт 2 раздела содержит крайне неопределенный термин "мелкие сети". Как правило, такие сети подключения **входят в титул основного объекта** и не требуют отдельных проектов, в остальных случаях применение такой практики неоспорно.

3) Пункт 3 раздела еще более непонятен. Исключение экспертизы и разрешения на строительство для дорог низких категорий **делает абсолютно невозможным** как обеспечение качества, так и объективную оценку затрат, **создавая**, в том числе, и **техногенные риски** (пересечения с газопроводами, нарушения вертикальной планировки и водоотведения, нарушения санитарных норм и требований).

4) Пункт 6 раздела упраздняет проверку сметной стоимости для объектов, стоимостью менее 10 млн рублей (а это все малые котельные,

трансформаторные подстанции, большинство фельдшерских пунктов, и т.д.) при том, **что экспертиза такой документации все равно проводится и включает в себя процедуру оценки смет.** В чем необходимость ее исключения – непонятно, ни времени, ни денег при этом не экономится.

2.4. Раздел "**Подключение к сетям**".

1) Пункт 2 раздела предлагает возможность заключения **договора технологического подключения** до формирования земельного участка на основании схемы. Неясным остается вопрос – с кем предполагается заключить договор, предмет договора и как требовать исполнения, если участок так и не будет сформирован.

2) Пункт 4 раздела предлагает установить порядок **передачи инженерных сетей в собственность** ППО или сетевой организации. Требуется ясность в понимании **правового основания такой передачи**, если сети возведены инвестором за свой счет и не предполагается в рамках договорных обязательств по инвестиционному проекту их оплата со стороны будущего собственника.

2.5. Раздел "**Государственная регистрация прав, государственные услуги**".

Пункт 2 раздела предлагает перевести **все услуги в сфере строительства в электронный вид**. Здесь очень важно понять, как будут соотноситься и комплексно системно реализованы принимаемые меры ключевой инициативы "Риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности" по переходу на электронный документооборот и процедуры цифровой трансформации строительного и иного контроля (надзора) в процессах организации и выполнения строительных работ.

3. В части секторальных мер поддержки следует отметить следующее:

3.1. Раздел 8.7. "**Строительство и жилищно-коммунальное хозяйство**".

1) Пункт 1 раздела предлагает **создание «вертикали органов государственного строительного надзора и государственной экспертизы проектной документации»**. При сохранении региональных полномочий требуется конкретизация и указания критериев, раскрывающих смысл и содержание предлагаемой меры. **Необходимо понимать, чем это поможет экономике отрасли.**

2) Пункт 3 по вопросу, разрешающему саморегулируемым организациям **тратить средства компенсационных фондов**. Предлагаемая мера противоречит любой логике их создания. Во-первых, это обособленные средства, обеспечивающие возмещение вреда при нанесении ущерба, и они в государственной системе регулирования уже не принадлежат СРО. Во-вторых, если речь идет о "квази-кредитовании", то **как будет осуществляться контроль?** Здесь можно вспомнить, что несколько лет назад принимался целый комплекс законов, вызванный потерей средств компенсационных фондов в результате мошеннических действий ряда руководителей СРО и банков.

Предлагаемая возможность просто аннулирует эти нормы.

3) Пункт 7 нацелен на **упразднение обязательности большинства требований в техническом регулировании**. Это не только поставит серьезные вопросы по проведению экспертиз и надзору (исчезнут механизмы контроля). Эта мера, по факту, абсолютная формальность. Так, например, принятие решения о том, что формула расчета несущей способности балки является необязательной, совершенно не значит, что она перестанет действовать. Однако **риски дальнейшей деградации проектной деятельности** предлагаемая новация создаст огромные.

Вывод: В предложенной редакции рассмотренные выше меры носят абстрактный характер, **не отражают сути предполагаемых изменений**, что **допускает различные толкования** их последующей реализации ответственными исполнителями и, как следствие, вырожденность контроля реализации таких мер. Возможно надо **исключить** указанные меры **или уточнить** их содержание и ответственных исполнителей, а также **сроки окончания реализации этих мер** с учетом требуемого времени для внесения изменений в законодательство (при необходимости!) и другие нормативные правовые акты.

3.2. Раздел **"Жилищное строительство и ЖКХ"**.

1) О глобальном системном значении пункта 2 данного раздела указывалось выше. Требуется приблизить сроки его выполнения и **увязать с мерами по оптимизации градостроительных процедур** в целях обеспечения проектов строительства **требуемого качества разрешительной документации**. В каждом регионе будет своя "дорожная карта".

2) По теме **ипотечного кредитования**. В проекте документа благодаря мерам, предусмотренным в 2020 году, планируется обеспечить восстановление платежеспособного спроса населения к концу 2021 года. Однако падение выдачи ипотеки на 40% за последний месяц явно иллюстрирует тот факт, что даже снижение ставки до 6,5% (ежемесячный платеж при этом снизится лишь на 20-25%) **не станет достаточной мерой для стабилизации спроса** и выделенные в значительном объеме финансы пролежат в банковской системе.

Здесь важным аспектом должна стать **поддержка спроса на строительную продукцию**, например, в виде программы строительства жилья **субсидируемого найма для 2,5 млн стоящих в очереди граждан** на основе **концессионного механизма**. Такой проект, загрузив подрядные мощности строителей в жилищной сфере, позволил бы более эффективно использовать средства бюджета, создать за счет них существенно более дорогой актив и решив параллельно **значимую социальную проблему**.

3) Отсутствует **развернутый пакет поддержки организаций ЖКХ**, оказавшихся в крайне сложной ситуации кассового разрыва, подготовки к зиме и уголовной ответственности за неплатежи ресурсным организация. И это при том, что **сектор ЖКХ одна из критически важных и социально острых зон государственного регулирования**, способная создать огромные риски социального и технологического характера.

Подводя итог, предлагается обратить внимание на предложение экспертного сообщества ***касательно принимаемых чрезвычайных мер по борьбе с эпидемией***. Многие граждане сегодня попадают в сложную социально-экономическую ситуацию, которую они не могли предвидеть. В связи с этим может возникнуть проблема у целого ряда людей с уплатой налога на доходы физических лиц (НДФЛ) в июле. Целесообразно внести в проект документа меру по переносу крайних сроков уплаты НДФЛ за 2019 год с 15 июля на 15 сентября с.г. для работающих граждан и на 15 ноября с.г. для лиц, потерявших работу в период с марта по июль включительно. Возможно, это была бы еще одна мера поддержки работающих граждан, при этом местные и региональные бюджеты смогли бы получить средства в 4 квартале, освоить их до конца 2020 года или перенести их переходящим остатком на первый квартал 2021 года.

Ответственный секретарь



С.С. Бачурина