ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2035 года

**1. Общая характеристика проекта акта**

Проект Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2035 года (далее – Стратегия) подготовлен Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации участием представителей профессионального сообщества.

При разработке Стратегии учтены положения Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», проекта единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года, Стратегии пространственного развития Российской Федерации, Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, Стратегии развития промышленности строительных материалов на период до 2020 года и дальнейшую перспективу до 2030 года, программы Комплексного развития сельских территорий, Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года и положений документов стратегического планирования развития Российской Федерации, характеризующих развитие отраслей экономики Российской Федерации, а также социально-экономическое развитие макрорегионов.

Утверждение Стратегии, являющейся межотраслевой для совокупности отраслей экономики, будет способствовать созданию системы планирования и регулирования строительной отрасли, связанной с комплексной градостроительной деятельностью предприятий, организаций и индивидуальных предпринимателей, включающей: подготовку градостроительных решений, территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировку территории, выполнение изыскательских работ и архитектурно-строительного проектирования, осуществление строительной деятельности.

Одновременно принятие Стратегии будет способствовать регулированию вопросов, связанных с содержанием объектов недвижимости, включая объекты жилищно-коммунального хозяйства в застройке городов, иных поселений, с управлением многоквартирными домами, капитальным ремонтом общего имущества в МКД, обслуживанием городских территорий, осуществлением деятельности в сфере предоставления коммунальных услуг – теплоснабжения, горячего водоснабжения, холодного водоснабжения, водоотведения, электроснабжения и газоснабжения.

В Стратегии регулирование строительной отрасли и деятельности в сфере ЖКХ рассматривается с использованием технологий информационного моделирования в парадигме перехода на единую систему управления объектами капитального строительства на всем протяжении жизненного цикла – от обоснования инвестиций до сноса и утилизации объекта (с учетом создания устойчивой системы обращения с твердыми бытовыми отходами).

**2. Описание проблемы, на решение которой направлен проект документа. Обоснование предлагаемых решений и ожидаемые результаты.**

Стратегия развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2035 года подготовлена Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в соответствии с Планом мероприятий («дорожной картой») по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018–2020 годы, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2018 г. № 1697-р.

Основная проблема, на решение которой направлен проект Стратегии – это повышение качества государственной политики при решении вопросов нормативного регулирования общественных отношений в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве.

Негативные макроэкономические тенденции, сокращение реальных располагаемых доходов населения, дороговизна банковского кредитования жилищного строительства при введении системы счетов эскроу, создали проблему торможения спроса на жилье в МКД и роста его стоимости.

Противодействовать задаче повышения рождаемости и роста численности населения страны стали такие проблемы как: отвлечение средств населения на строительство домов с апартаментами без обеспечения жилищных прав граждан, их безопасности и комфорта проживания; при росте средней стоимости квартир в МКД и уменьшении средних размеров квартир (до 51-52 кв. м. общей площади жилья) и количества комнат (до 1-2 комнат).

Проблемы градостроительства и системы расселения страны связаны с нерациональным использованием земельного фонда, что привело к опустыниванию одних территорий и сверхконцентрации населения на других территориях (в пределах 1% территории) страны, с неполным соответствием отдельных положений Градостроительного кодекса Российской Федерации нормам Конституции Российской Федерации, что ограничивает влияние государственных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов федерации на развитие целостной системы расселения населения страны, а также регулирование жилищной и земельной политики при градостроительной деятельности в муниципальных образованиях.

Рост объемов ввода жилья, предусмотренный национальным проектом «Жилье и городская среда», при развитии ИЖС с сопутствующими объектами инфраструктуры и приложения труда потребуют значительного увеличения площади градостроительно подготовленных территорий для застройки.

Сфера ЖКХ по субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям находится в различном состоянии и характеризуется монополизмом ресурсоснабжающих организаций ЖКХ, сложностью перевода этой сферы на самоокупаемость, самофинансирование и самоуправление.

Финансовые ограничения развития ЖКХ, связанные с бедностью отдельных групп населения для оплаты услуг ЖКХ, с сохранением перекрестного субсидирования населения предприятиями, приводят к недостаточности инвестиций и механизмов привлечения внебюджетных средств для модернизации и развития систем ЖКХ, задержке реформ по адресной поддержке всех бедных слоев населения в виде адресных субсидий при оплате услуг ЖКХ, неэффективности деятельности управляющих компаний и дефициту кадров.

В целом проблемами в строительстве и ЖКХ являются незавершенность реформ в системах подрядных торгов, подготовки кадров, ценообразования, технического регулирования, задержка дальнейшего развития институтов гражданского общества, сохранение и нередко наращивание административных барьеров, тормозящих развитие экономики страны. На торможение темпов развития строительной отрасли и ЖКХ оказывают чрезвычайные ситуации и эпидемиологические угрозы.

Вместе с тем, опыт 2020 года показал устойчивость строительной отрасли и ЖКХ к неблагоприятным внешним воздействиям, в том числе, связанным с преодолением влияния на экономику страны пандемии Ковид. В жилищном строительстве удалось сохранить общие объемы ввода жилья, благодаря росту вложений средств населения в строительство домов ИЖС.

**3. Оценка соответствия проекта документа Указу Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»**

Проект соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»и Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденным Председателем Правительства Российской Федерации.

Основное направление проекта документа – это достижение национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» и задач национального проекта «Жилье и городская среда» с достижением следующих установленных целевых показателей:

* улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей в год, стимулирование рождаемости и увеличение численности населения страны за счет ввода ежегодно до 120 млн кв. м жилья и повышения объемов жилищного фонда путем развития всех видов строительства жилья, включая ИЖС, ЖК и ЖСК, механизмов проектного финансирования с использованием счетов эскроу, доступной ипотеки, системы ГЖС, «материнского капитала»;
* улучшение в полтора раза качества среды проживания в городских и сельских поселениях путем градостроительного обеспечения строительства жилья, социальных и иных ОКС, автомобильных стоянок, увеличения земель застройки и населенных пунктов, эффективного расселения населения страны и обеспечения связанности городов, иных поселений и их агломераций за счет развития обеспечения доли дорожной сети, соответствующей нормативным требованиям, на уровне не менее 85 процентов, иной инфраструктуры;
* обеспечение достойного, эффективного труда и успешного предпринимательства в строительной отрасли и ЖКХ, путем: совершенствования системы регулирования строительной отрасли и ЖКХ; достижения «цифровой зрелости» на всех этапах жизненного цикла объектов; развития добросовестной конкуренции, в то числе для предприятий малого и среднего предпринимательства; повышения уровня кадрового обеспечения; перераспределения с использованием принципов регуляторной гильотины полномочий между государством, бизнес-сообществом и гражданским обществом для снижения на один год сроков реализации инвестиционно-строительных проектов при обеспечении безопасности объектов;
* обеспечение устойчивого технологического развития ЖКХ и снижения износа основных фондов путем самофинансирования, самоокупаемости и конкуренции, ликвидации перекрестного субсидирования, сбалансированной тарифной политики, роста инвестиций в основной капитал в ЖКХ не менее чем на 70%, создания устойчивой системы обращения с твердыми бытовыми отходами, в том числе при сносе зданий аварийных и подлежащих реновации;
* обеспечение доступности комфортных услуг ЖКХ для сохранения населения, его здоровья и благополучия путем предоставления всем нуждающимся в поддержке бедным слоям населения адресных субсидий по оплате услуг ЖКХ, развития ответственности собственников жилья в МКД, компетенций управляющих компаний, институтов ТСЖ.

**4. Оценка эффективности предлагаемых решений**

Согласно данным Росстата, численность занятых в строительстве и ЖКХ за 2019 год составляла около 9,4 млн человек, или более 12% от общего количества занятых в экономике.

Строительная отрасль обеспечивает развитие практически всех отраслей экономики Российской Федерации, выполнив работы, по виду деятельности «Строительство» в 2019 году, в объеме 9132,1 млрд рублей в текущих ценах. Годовой объем строительной отрасли, ЖКХ и промышленности строительных материалов в 2019 году составил около 16 трлн руб. (14,5% от ВВП), в том числе: строительство (без полного учета Росстатом данных по ИЖС и отделочным работам) – 9,13 трлн руб. (8,3 %), ЖКХ – 5,4 трлн руб. (4,9 %), стройматериалы – около 1,6 трлн руб.(1,3%).

При этом жилищное строительство, на которое в 2020 году было израсходовано около 5 трлн. рублей, финансируется за счет средств населения на 97%. ЖКХ, на которое было израсходовано в год 5,4 трлн. рублей, также финансируется за счет средств населения на 86%. Расходы бюджетов всех уровней на строительство или приобретение жилья и частичную оплату услуг ЖКХ составляют около 8% от общих расходов. То есть финансовая поддержка бюджетов всех уровней позволяет на каждый затраченный 1 рубль привлечь средства населения на 10-12 рублей.

Кроме того, строительство жилья и функционирование ЖКХ являлись «локомотивом» экономики страны, обеспечивая высокий мультипликативный эффект и привлекая дополнительные средства населения, – на развитие рынка земли для жилищного строительства и сети внутрипоселковых дорог, на производство и монтаж коммунального оборудования, включая автономные системы, на рост объемов производства строительных материалов, изделий и конструкций, продаж мебели, бытовой техники, текстиля и домашней утвари.

Промышленное и сельскохозяйственное строительство финансируется в основном за счет частных предприятий с определенной бюджетной поддержкой. И только в инфраструктурном и социальном строительстве в основном используются бюджетные инвестиции. Совокупная доля использования бюджетных инвестиций в деятельности строительной отрасли и ЖКХ составляет в последние годы от 15 до 20%.

**Риски реализации Стратегии**

Достижению поставленных стратегических целей и выполнению задач Стратегии могут препятствовать следующие группы рисков:

– макроэкономические;

– риски нормативного и административного характера;

– кадровые и управленческие риски;

– риски технологической перестройки;

– градостроительные риски и риски, связанные с территориальным планированием.

1) Макроэкономические риски предполагают возможность ухудшения внешних условий функционирования строительной отрасли, что негативно скажется на динамике спроса со стороны населения на жилье и инвестиционного спроса, а также на стоимости строительных работ, в результате чего целевые значения по объемам ввода жилья, обеспеченности населения жильем, инвестиций в здания и сооружения, строительных работ и другим показателям не будут достигнуты. Макроэкономические риски включают:

– низкие темпы экономического роста или спад экономики, а также сильную дифференциацию экономического роста в зависимости от размера населенного пункта и региона;

– ухудшение динамики доходов населения, что негативно повлияет на потребительский спрос;

– процентные риски, связанные с неблагоприятной динамикой процентных ставок в банковской сфере экономики, что может снизить доступность заемного финансирования для строительных компаний, а также доступность ипотечных кредитов для населения;

– инфляционные риски, что может привести к росту затрат на энергоресурсы и строительные материалы в структуре цены реализации.

2) Риски нормативного и административного характера в случае их реализации не позволят достичь цели по сокращению сроков прохождения административных процедур. В частности, риски нормативного и административного характера включают:

– опережающее по сравнению с технологическими и кадровыми возможностями отрасли развитие нормативно-правовых ограничений;

– несовершенство текущих законодательных механизмов в части жилищного строительства;

– неэффективность взаимодействия со смежными профильными федеральными органами исполнительной власти при подготовке изменений в нормативные правовые акты, в том числе в части изменения (упрощения) процедур, преобладание локальных ведомственных интересов.

3) Кадровые и управленческие риски заключаются в расширении дефицита квалифицированных кадров в строительной отрасли и ЖКХ, что не позволит достичь целей Стратегии практически по всем направлениям, в том числе цифровизации отрасли, внедрению инноваций и повышению научного потенциала, совершенствованию регулирования. В частности, кадровые и управленческие риски включают:

– отставание квалификации кадров от потребностей отрасли и возможностей, которые могут возникнуть вследствие опережающего развития нормативно-правовой базы;

– дефицит кадров в отраслевой науке, низкую техническую оснащенность, слабое финансирование отраслевых научных институтов;

– дефицит квалифицированных кадров в области архитектурно-строительного проектирования, строительства и у заказчиков и эксплуатирующих организаций;

– методологическую несостоятельность оценки влияния технологических изменений в строительстве и миграционных процессов всех видов на отраслевой рынок труда.

4) Риски технологической перестройки в случае их реализации в первую очередь будут препятствовать достижению целей по цифровизации строительной отрасли и по другим ключевым направлениям.

5) Риски недостатка ресурсного обеспечения:

– недофинансирование программ со стороны государства;

– недостаточная пропускная способность транспортной инфраструктуры для своевременного обеспечения строительных площадок материально-техническими ресурсами.

6) Градостроительные риски и риски, связанные с территориальным планированием, заключаются в сохранении текущих проблем существующей системы территориального планирования и градостроительной подготовки территории, которые препятствуют повышению качества среды жизнедеятельности граждан. Градостроительные риски и риски, связанные с территориальным планированием, включают:

– сохранение ограничений градостроительного законодательства по возможности последовательного и методичного воздействия Российской Федерации и субъектов федерации на гармоничное развитие системы расселения населения на всей территории страны путем введения понятия «градостроительные зоны развития»;

– высокий уровень износа основных городских систем жизнеобеспечения (ЖКХ, транспорт, общественная, социальная инфраструктура и иное), что может стать существенным ограничением для ускорения темпов роста строительства;

– несогласованность и отсутствие обоснованности в документах территориального планирования и документах градостроительного зонирования с размещением строительства жилой застройки, социальных объектов, объектов бизнеса, территорий для парковки личных автомобилей граждан, рекреационных пространств, транспортных магистралей в сочетании с планированием размещения и развития объектов и сетей коммунальных систем для всех ОКС.

**5. Оценка влияния предлагаемых решений на деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органов местного самоуправления**

В системе правового регулирования градостроительства существуют противоречия между нормами статьи 72 Конституции Российской Федерации по совместному ведению Российской Федерации и субъектов федерации по реализации жилищной и земельной политики и Градостроительного кодекса Российской Федерации, относящего к исключительным полномочиям муниципальных образований реализацию жилищной и земельной политики при градостроительном регулировании застройки. При этом ни Российская Федерация, ни субъекты федерации, если они не финансируют строительство конкретного объекта, не вправе влиять на эту деятельность муниципалитетов.

Реализация Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2035 года предполагает введение в Градостроительный кодекс Российской Федерации понятия «градостроительные зоны развития» как в схему территориального планирования Российской Федерации в области расселения, в схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации в области расселения, так и в схемы размещения объектов магистральной транспортной, энергетической, инженерной и иной инфраструктуры.

Подготовка градостроительных решений по развитию комплексной малоэтажной жилой застройки в градостроительных зонах развития, с учетом объектов социальной сферы, инженерной, коммунальной и транспортной инфраструктуры, позволит Российской Федерации, а также субъектам федерации деятельно влиять на процессы выделения земель, а в последующем позволит сократить требования и перечень излишней градостроительной документации для первичных муниципальных образований.