

Бетин Вячеслав Олегович — генеральный директор ООО «РК-Строй», кандидат экономических наук.

Vjacheslav O. Betin — LLC “RK-Story”.

Жилищная политика и национальное проектирование: эскиз дорожной карты



УДК 332.82

DOI: 10.33917/es-8.166.2019.83-93

Одной из острых социальных проблем в России продолжает оставаться обеспечение нуждающихся россиян достойным жильем. Отсутствие возможностей у населения удовлетворить свои жилищные потребности препятствует полноценному развитию личности, снижает демографическую активность, что в итоге приводит к замедлению экономического роста страны.

Противодействовать нарастающей негативной тенденции можно и нужно совершенствованием жилищной политики, положив в ее основу объединение усилий государства, науки и бизнеса путем активного внедрения современных организационных форм и инструментов управления.

Системным решением накопившихся проблем может стать национальный проект «Жилье и городская среда».

Его реализация требует развития современной концепции жилищного строительства, дополненной преимуществами, средствами и профессионализмом государственной и корпоративной систем управления на базе партнерских отношений, законодательно закрепленных как государственно-частное партнерство.

Ключевые слова

Национальный проект, жилищное строительство, организационное развитие, координация, технологическая платформа, государственно-частное партнерство.

В разные периоды развития российской экономики строительная отрасль переживала взлеты и падения, но жилищное строительство всегда было и остается востребованным обществом, привлекательным для инвестиций и испытывает потребность в инновациях. Строительство как отрасль экономики характеризуется чрезвычайно тесным взаимодействием трех гиперкомплексов отношений: земельных, проектных и производственных. Их регулирование не терпит директивного управления, а предполагает значительную автономию всех структурных звеньев, взаимодействующих как друг с другом, так и с внешней средой, охватывающей политические, экономические, общественные, социальные институты. Безусловно, самостоятельность каждого из названных звеньев относительна, но каждое ограничение свободы при решении возникающих проблем и достижении поставленных целей требует функциональной компенсации, в том числе и административной.

Поиск адекватной компенсации обычно представляется как торги в виде намерений и уступок. Даже в чисто экономическом плане этот процесс не столь однозначен, как иногда кажется — достаточно упомянуть механизм ценообразования. В других же сферах он не только сложно-вариантный, но и подвержен отягощающим воздействиям, затрудняющим достижение полезного результата, например коррупции. Надо полагать, именно вследствие этой комбинации действующих в реальном времени факторов так трудно осуществлять любую реформу строи-

тельства как отрасли экономики. А без реформы невозможно добиться решающего улучшения ее вклада в общее развитие социально-экономической системы.

Имея это в виду, когда вносятся любые изменения, обеспечивающие те или иные желаемые улучшения, надо одновременно учитывать и те поправки, которые они генерируют в смежных сферах — к сожалению, не всегда коррелируемых. В методологии системного подхода к проектированию инноваций разработан соответствующий уровень сложности целенаправленной деятельности прием — рассматривать все существенно обновляемые объекты как единую *технологическую платформу*. Благодаря этому устанавливается (разумеется, не автоматически, а хорошо скоординированной совокупностью имеющихся или заново создающихся мер и механизмов) *органическая* связь между *конечными*, а не только промежуточными результатами проектируемых инноваций.

Технологические платформы, как известно, представляют собой локальную, внутренне связанную структуру, которая объединяет предприятия любой организационной формы (государственные и частные), финансовые, научные и образовательные, проектные и инженеринговые организации, банковские структуры с целью обеспечения их интегрального развития на конкурентных рынках. Пожалуй, принципиальное отличие технологических платформ от других крупных научно-технических и хозяйственных комплексов состоит в их неодно-

Housing Policy and National Planning: Road Map Draft

One of the most pressing social problems in Russia continues to be providing needy Russians with decent housing. The lack of possibilities for the population to satisfy their housing needs impedes the full development of an individual, reduces demographic activity, which ultimately causes a slowdown in economic growth.

It is possible and it is necessary to counteract the growing negative trend by improving the housing policy, putting in its the basis joint efforts of the state, science and business by actively introducing modern organizational forms and management tools.

National project “Housing and Urban Environment” can become a systemic solution to accumulated problems.

Its implementation requires developing a modern concept of housing construction, complemented by advantages, means and professionalism of the state and corporate management systems based on partnership relations, legislated as public-private partnerships.

Keywords

National project, housing construction, organizational development, coordination, technology platform, public-private partnership.

родности: при формировании платформы принимаются во внимание либо функциональные особенности (включая научно-технический потенциал), либо финансовые возможности, либо отраслевая принадлежность, либо территориальная расположенность. Ключевое значение при этом имеет оценка потенциального вклада в обеспечение суммарной (интегральной) конкурентоспособности.

➤ ➤ **Отсутствие возможностей у населения удовлетворить свои жилищные потребности препятствует полноценному развитию личности, снижает демографическую активность, что приводит к замедлению экономического роста страны.**

Надо полагать, эта форма не получила бы такого широкого распространения, как сейчас, если бы не позволяла успешно решать задачу колоссальной важности — повышение приспособляемости к изменению рыночной конъюнктуры и усиление возможности привлечения значительных ресурсов (материальных, финансовых, трудовых) даже при дефиците ресурсообеспеченности каждого отдельно работающего участника.

Формирование технологических платформ уже давно и прочно вошло в мировую практику промышленной политики. В Европе их насчитывается несколько десятков. В России образовано свыше 30 платформ. Ключевым фактором их успешной работы является вхождение в состав крупного бизнеса. В рамках этих государственно-частных объединений бизнес выполняет двойную роль — его структуры способны выступать и в качестве инноваторов, привлекающих компании-субподрядчики для реализации своих проектов, и в качестве генераторов спроса на услуги инновационно-активных компаний малого и среднего бизнеса, обеспечивая их заказами и рынками для их интеллектуальных разработок.

Пожалуй, самая примечательная особенность использования платформ состоит в том, что их применение не ограничивается внешними, нередко носящими декоративный характер нововведениями, а доводится до технологического уровня. Развитие особого класса технологий —

информационных и вычислительной техники — заставило по-новому посмотреть на все процессы жизнедеятельности, в том числе и на управление, переводя его на универсальный язык цифры.

Вот почему развитие цифровой экономики — не дань моде, а потребность организации полностью согласованной работы всех составляющих комплексов и элементов любой динамической системы, которая в ходе своего функционирования нацелена на создание и внедрение глобальных инноваций. Строительная индустрия в целом и жилищное строительство в том числе не могут оставаться в стороне от этих тенденций.

Для реализации этой задачи нужна программа мер, ориентированная на:

- ясную и устойчивую к реальным угрозам стабильную социально ориентированную политику создания и использования инновационных средств, материалов и технологий;
- осмысленное понимание зарубежного опыта с учетом особенностей развития экономической системы России, а также опыта разрешения сложившихся ситуаций в регионах страны;
- разработку организационных, финансовых, экономических и методических рекомендаций в рамках реализации общенациональных проектов социально-экономического развития и государственной программы пространственного развития, рассчитанной на перспективу;
- учет опыта развития корпоративной системы строительного бизнеса и государственно-частного партнерства;
- устранение устаревших форм и методов правового и нормативного регулирования строительного дела.

Последний пункт требует особого внимания, учитывая практику институционализации особых организационно-правовых форм организации развития региональной экономики: технопарки и индустриальные парки, особые экономические зоны и свободные порты, территории опережающего развития и промышленные кластеры, эксклюзивные инновационные центры (иннограды типа Сколково), координационные центры ЕАЭС и др.

Распространение подобного рода исключительных форм с особым правовым режимом организации экономической деятельности по существу означает официальное признание невозможности осуществления эффективной хозяйственной работы в рамках сложившейся

➤ Развитие цифровой экономики — не дань моде, а потребность организации полностью согласованной работы всех составляющих комплексов и элементов любой динамической системы.



системы государственного и муниципального управления и регулирования. Особенно отрицательно это признание сказывается на инвестиционной деятельности в строительной отрасли, имеющей ключевое значение. Надо полагать, именно вследствие этого обстоятельства пришлось формировать национальный проект «Жилье и городская среда». Однако признание особой актуальности и необходимости ускоренного решения острых проблем само по себе на практике мало что дает. Следует предпринять ряд последовательных, согласованных шагов, обеспечивающих потенциальным инвесторам уверенность в реализации их планов, особенно с учетом продолжающихся попыток совершенствования жилищной политики государства.

В России была проведена массовая приватизация жилищного фонда, сформирован рынок жилья, вырос объем строительства коммерческого жилья. Граждан можно обеспечить доступным жильем, если рынок предложений будет превышать спрос. Насыщение рынка жилья (со снижением единовременных затрат на строительство) уменьшит его стоимость. Поэтому возрастает актуальность разработки стандартов качества для жилых домов и квартир в рамках государственного и муниципального строительства, которые будут предоставляться жильцам по социальному найму. Возможности граждан приобрести жилье могут увеличиться с развитием системы ипотечного кредитования, адекватной их материальному положению.

Неспособность строительных компаний своевременно обеспечить жильем большинство нуждающихся российских семей и недофинансирование из федерального бюджета привели к тому, что на каждом четвертом объекте, предусмотренном к вводу в эксплуатацию, строительство не осуществлялось, а техническая готовность большинства этих строек не превышает 50%.

Несмотря на наметившуюся в ряде регионов тенденцию роста объемов жилищного строительства, структура и качество жилья остаются без изменений. В частности, большая часть вновь вводимого жилья для предоставления малообеспеченным и социально незащищенным слоям населения на бесплатной основе или посредством частичной оплаты построена во многом по устаревшим технологиям, с использованием устаревших материалов, по морально устаревшим техническим и архитектурно-планировочным проектам 1970–1980-х годов.

Устойчиво возрастающая стоимость строительства жилья делает его все менее доступным для населения. Это сокращает спрос, а следовательно, и объем строительства. В результате провоцируется кризис системного характера. Имеет место неуклонное сжатие спроса на жилье, ухудшается положение и населения, и строителей, и финансистов, и государства.

Основными источниками финансирования жилищного строительства стали внебюджетные средства в сочетании с различными формами государственной поддержки граждан и юридических лиц, принимающих участие в финансировании строительства жилья. Доля бюджетных средств во вводе жилья, достигавшая до начала экономической реформы 80%, сократилась примерно до 26%, в том числе доля средств федерального бюджета — до 15%.

Изменение соотношения источников финансирования не только не уменьшило остроту жилищной проблемы, но и привело к дальнейшему ее возрастанию. В частности, еще более очевидной стала ущербность недооценки социальной значимости жилищной реформы.

Результаты выполнения основных федеральных программ свидетельствуют о том, что государственная жилищная политика на среднесрочную и долгосрочную перспективу должна реализовываться не только исходя из намерений, пусть даже самых благих, но и с учетом имею-

щихся реальных возможностей, прежде всего системы финансирования.

Речь должна идти не об устранении отдельных недостатков, не о новых льготах, не о специальных мерах поддержки региональной экономики и снижении требований к ее показателям. Скорее наоборот — необходимо сразу подчеркнуть, что строительная отрасль не в полной мере использует имеющийся экономический потенциал и административный ресурс и с этой точки зрения нуждается в существенном самореформировании.

Критическая оценка общего состояния организационного уровня отрасли в явном виде вытекает из так называемой инвестиционной привлекательности как некоего комплексного показателя работы строительных организаций — как государственных, так и корпоративных. Любая экономическая деятельность начинается и развивается благодаря вложениям капитала, материальных ресурсов и труда. Интенсификация всех этих базовых составляющих функционирования каждого отдельно взятого субъекта экономики в конечном счете положительно сказывается на росте показателей экономической деятельности, прежде всего на увеличении валового продукта.

Проектное инвестирование, как известно, процесс двусторонний: с одной стороны, он нацелен на удовлетворение постоянного спроса на выгодные объекты потребления «длинных» денег. С другой стороны, инвестору присуща осторожность в выборе и оценках надежности таких вложений. Оптимальным решением этого уравнения со множеством неизвестных является вариант, при котором функцию главного инициатора таких проектов принимает на себя государство, а коренное финансирование обеспечивает госбюджет. Так появились национальные проекты, которые рассчитывают на предоставление их участникам стратегического преимущества по мобилизации значительных объемов средств, имеющихся на финансовом рынке. Благодаря этому можно обеспечить достижение всех поставленных проектом целей в намеченные сроки. Принимая во внимание нынешний уровень реализации жилищной политики, можно понять мотивы формирования особого нацпроекта «Жилье и городская среда», призванного разрешить критически важные проблемы, такие как финансовые условия обеспечения населения доступным жильем.

Эти ожидания могут вполне оправдаться, но не автоматически. Опасное заблуждение, что стоит

только дать громкое название неким пожеланиям и обратить на них внимание президента, как результат будет получен. Требуется грамотная, тщательно проработанная организация процесса, позволяющая обеспечить жесткую координацию работы всех звеньев и участников реализации намеченных перспективных планов. Это, прежде всего, актуально для национального проекта «Жилье и городская среда», поскольку именно в этой сфере экономики особенно ощутима стагнация инвестиционной активности.

Главной целью майского указа Президента РФ как раз является рост инвестиций — к 2024 г. их доля в ВВП страны должна увеличиться до 25%. Задача состоит не только в том, чтобы получить объем средств, достаточных для достижения поставленных целей, но и в том, как их потратить. Мягко говоря, надо исключить нецелевые расходы, а попросту говоря, не допустить разворывания средств, что в условиях коррупциогенно-

➤ **Главным движущим мотивом инвестиционного процесса служит доверие, основанное на действующем законодательстве — как национальном, так и международном.**

сти бюрократического аппарата управления (заметим — не только государственного) открывает такую возможность. Вот почему *для успешного осуществления жилищного проекта, имеющего стратегическое значение, требуется создать эксклюзивную национальную систему управления процессом его реализации*. При этом для обеспечения приоритетной оперативной коммуникации инвесторов с руководством проектного офиса необходимо выделить отдельный *инвестиционный блок*.

Обратим внимание: когда была поставлена задача ускоренного инновационного развития страны, пришлось в экспериментальном порядке создавать особый экстраординарный правовой анклав функционирования субъектов инновационного производства на территории московского Сколково. Это позволило, в частности, более придирчиво и строго отбирать резидентов анклава, способных внести реальный вклад в решение поставленных задач. Вряд ли стоит забывать этот опыт при построении системы управления нацпроектом со всеми его положительными и отрицательными результатами.

Сам по себе национальный проект представляет собой чрезвычайно перспективный объект для крупных вложений, поскольку главным его заказчиком и агентом обслуживания является государство. Но нужно законодательно закрепить положение инвестора, чтобы повысить привлекательность таких инвестиций не только для частных отечественных, но и для зарубежных инвесторов, а также для наших партнеров по СНГ и Евразийскому экономическому союзу.

Безусловно, по своим целям и масштабам нацпроект несоизмерим с проектом Сколково. Но можно было бы значительно увеличить формальную привлекательность участия в реализации нацпроекта. Возможно, имело бы смысл присваивать таким участникам статус *стратегического инвестора*. Для этого достаточно было бы нормативно закрепить объективные критерии, показатели и характеристики инвестиционной деятельности претендента вместе с теми преимуществами, которые он получает в результате отбора. Статус стратегического инвестора, в частности, позволил бы получить гарантии по всем направлениям конкретного участия в нацпроекте и обеспечивал бы престижный конкурентный приоритет во всех дальнейших тендерах, конкурсах и т.п.

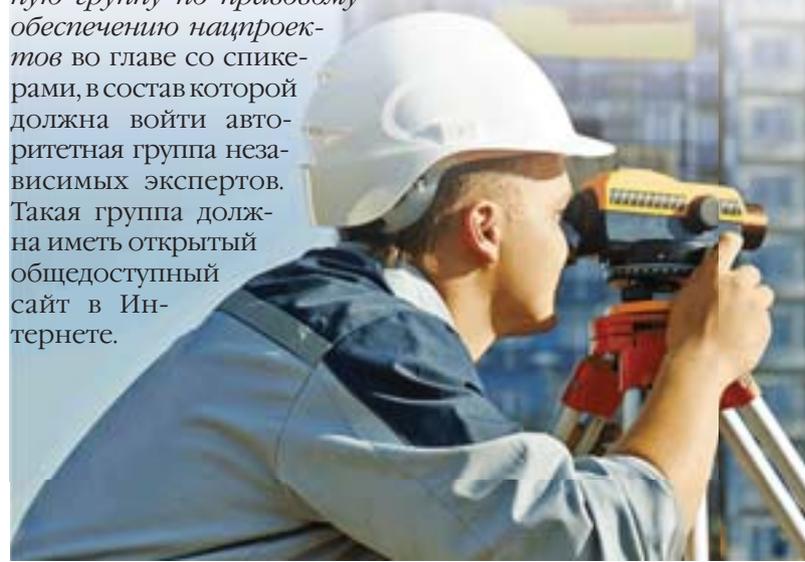
Принятие решения об участии конкретного инвестора в реализации нацпроекта целесообразно закрепить в *специальном меморандуме*, в котором формулировались бы ключевые положения паспорта нацпроекта: генеральная цель, планируемый объем средств — бюджетных и привлекаемых со стороны бизнеса, основные мероприятия (программы действий) и ожидаемые сроки их выполнения, структура управления (администрации) проекта с функционалом каждого ее уровня и звена, министерства и ведомства федеральной, региональной вплоть до муниципальной власти, причастных к реализации нацпроекта. Самое важное положение меморандума должно фиксировать обязательство обеспечения стабильности фискальных и регуляторных условий на весь срок реализации проекта — собственно говоря, так, как это устанавливается уже разработанным и подготовленным к принятию федеральным законом о защите и поощрении капитальных вложений — своеобразным инвестиционным кодексом РФ.

Инвестор, безусловно, заинтересован в эффективности вложений своих средств. Поэтому было бы целесообразно привлекать его к реализации проекта еще на этапе разработки так на-

зываемых дорожных карт, то есть сразу после заключения с ним обязывающих соглашений и договоров типа специвестконтрактов или локализации производства. К сожалению, этим правилом часто пренебрегают, тем самым снижая реальную (а не потенциальную) заинтересованность инвестора в данном проекте.

Сами соглашения и договоры на участие в нацпроекте должны иметь особый статус, который позволял бы для защиты средств, вложенных инвесторами, в особенности иностранными инвесторами, отдавать приоритет международному праву как нормам юрисдикции, которая выше национальной. Хорошей предпосылкой для нормативного обеспечения этого правила может служить постановление Пленума Верховного суда РФ, который подтвердил возможность и исчерпывающим образом определил условия применения норм международного частного права судами РФ.

Главным движущим мотивом инвестиционного процесса служит *доверие*, основанное на действующем законодательстве — как национальном, так и международном. Вот почему очень важно выстроить полную и четкую правовую базу нацпроекта, как закрыв имеющиеся лакуны, так и ускорив решение уже обозначенных проблем (например, смягчение валютного законодательства или оптимизация и упрощение госзакупок). Сложившаяся практика работы Федерального собрания РФ принимать сырые акты, а затем переводить их в режим полезного действия с помощью принятия множества поправок не только в принципе является порочной, но и выступает для инвестора как серьезная угроза его вложениям. И поскольку жилищный проект относится к важнейшей сфере жизнедеятельности всей социально-политической системы, регулирование которой отнесено к компетенции разных рабочих органов Федерального собрания (комитетов, комиссий и т.п.), имело бы смысл образовать *междепутатскую (межкомитетскую) комплексную группу по правовому обеспечению нацпроектов* во главе со спикерами, в состав которой должна войти авторитетная группа независимых экспертов. Такая группа должна иметь открытый общедоступный сайт в Интернете.



Между прочим, в перечне показателей для оценки эффективности деятельности руководителей регионов на первом месте стоит уровень доверия к власти — далеко не случайный приоритет!

Принимая во внимание весьма критическое отношение нашего судебного корпуса к экономической деятельности и тенденцию все более жесткой ее регламентации, а также, мягко говоря, скептическую оценку качества работы российской судебной системы и всей правоприменительной практики, целесообразно было бы в арбитражных судах образовать специальную коллегия по делам нацпроектов с включением в нее наиболее опытных и экономически грамотных судей. Это особенно актуально в связи с реализацией принятого в 2018 г. закона о введении так называемой полной кассации и создании в судах общей юрисдикции отдельных апелляционных и кассационных судов. К этому надо добавить и новеллы будущего Инвестиционного кодекса, значительно расширяющие круг споров, которые могут быть предметом рассмотрения для российского арбитража.

Наконец, можно было бы рекомендовать участникам реализации нацпроектов предусматривать в своих договорных отношениях обращение с целью разрешения возможных конфликтных ситуаций в третейские суды, такие как Арбитражный центр при РСПП или Центр арбитража и посредничества ТПП РФ.

Особого внимания заслуживает проблема организации контрольно-надзорной деятельности — как внутрикорпоративной, так и внешней. Как подсчитали «Ведомости», всего в России действует около 2 млн видов требований к бизнесу и 221 вид контроля. Задуманная у нас реформа этой важной и непростой сферы предпринимательства пока, к сожалению, полноценных результатов не дала. Характерно, что на указание главы Правительства РФ о приведении в действие так называемой регуляторной гильотины откликнулись три министерства и девять контрольных органов, в числе которых Федеральная служба по техническому и экспортно-

му контролю, ФСБ, Росгвардия, Росфинмониторинг, Росздравнадзор, Ростехнадзор, ФНС, ФАС и Росалкогольрегулирование. Все они попросили вывести их из-под гильотины [1].

Однако сейчас ожидается принятие Надзорного кодекса, включающего закон, который закрепляет перечень обязательных требований для проведения мероприятий госконтроля и надзора, и закон о госконтроле, определяющий контрольно-процессуальные положения. На этой основе хотя бы для нацпроектов можно было бы сформировать особую систему комплаенса. Переориентация всего контроля и надзора на выделение и оценку рисков в инвестиционной деятельности в рамках нацпроектов становится особенно актуальной, а с учетом тотальной цифровизации управленческой деятельности — абсолютно эффективной. Для национальных проектов персонализация ответственности чрезвычайно важна ввиду того значения, которое придается им в стратегии развития страны в видении ее будущего.

➤ В перечне показателей для оценки эффективности деятельности руководителей регионов на первом месте стоит уровень доверия к власти — и это далеко не случайный приоритет!

Правительство уже приняло соответствующие решения, распределив ответственность за реализацию нацпроектов по профильным вице-преьерам и министрам — весной 2019 г. началась передача управленческих полномочий от Президиума совета по нацпроектам (ПСН) к проектным комитетам конкретных нацпроектов. Теперь очередь за другими уровнями государственного и корпоративного управления. В частности, в Минстрое России определена ответственность заместителей отраслевых министров за федеральные проекты, входящие в нацпроект «Жилье и городская среда».

Надо отметить, что принципиальное отличие именно этого проекта состоит в том, что строительные услуги являются органической частью большинства из 12 нацпроектов, а потому много внимания ПСН уделяет этому проекту. Так, например, на одном из заседаний, состоявшихся в июле текущего года в Ставрополе, детально и подробно обсуждались проблемы организации строительной составляющей нацпроектов. Участие

в обсуждении приняли представители Минфина, Минпросвещения, Минздрава, Минкультуры, Минтруда и Федеральной антимонопольной службы. В поле зрения участников дискуссии оказались такие вопросы, как доставка ресурсов на стройплощадки, организация битумных хранилищ, потребности в щебне, а также выработка мер, которые в условиях увеличения госфинансирования строек ограничивали рост цен [2].

Учитывая многовекторность нацпроекта и разнообразие участников его реализации, для облегчения работы инвесторов было бы полезно создать (особенно в бюджетной части администрации проекта) *особую сигнальную подсистему*, формирующую необходимые корректировки и дополнения инвестиционных планов и программ. Росфинмониторинг уже предложил ввести маркировку госконтрактов, которые заключаются для реализации нацпроектов. Такой механизм в значительной степени ускоряет принятие решений и повышает активность инвестора в осуществлении мероприятий проекта, в том числе и предоставление в срок и в должном объеме намеченных инвестиций.

Здесь же стоит отметить своевременность появления проекта постановления Правительства РФ «О случаях допустимости соглашений об осуществлении деятельности», явно ограничивающего произвольное толкование Федеральной антимонопольной службой такого понятия, как «картель». Картели видятся специалистам этой службы в любой кооперации и долгосрочных контрактах. Принятие этого постановления позволит значительно упростить и ускорить порядок организации согласованной работы всех участников осуществления строительных услуг, включая нормативное оформление вклада каждого из них в конечный результат.

К тому же особое внимание следует уделить и отчетности по нацпроектам — можно вообразить себе ее потенциальную громоздкость, если подсчитать, сколько в нацпроектах исполнителей, соисполнителей, каналов финансирования и т.д. и т.п., поэтому необходимо четко ограничить формат и содержательную часть отчетности, назначив ее адресата.

Не менее острой проблемой в рамках обеспечения инвестиционной заинтересованности является кадровое обеспечение проекта. Учитывая длительные сроки его реализации, нужно было бы в отраслевых вузах страны сформировать целевые учебные группы, обучающиеся по спец-

➤ **Очень важно выстроить полную и четкую правовую базу нацпроекта, как закрыв имеющиеся лакуны, так и ускорив решение уже обозначенных проблем.**

программам. Их выпускники направлялись бы на работу в подразделения системы управления проектами. Необходимо отметить, что специалисты, имеющие академическую подготовку, все еще довольно низко оцениваются управленцами-практиками. Поэтому было бы хорошо, если бы программы подготовки инженерно-управленческих кадров коррелировали с запросами нацпроектов, например предусматривали бы обучение тому, как обслуживать инвесторов. С этой целью в рамках инвестпрограмм нацпроектов можно было бы организовать стажировку молодых специалистов с перспективой вхождения их в штатный состав. Что касается действующего аппарата управления, то целесообразно провести его аттестацию в соответствии с требованиями Совета по профессиональным квалификациям.

Нельзя пренебрегать в работе с инвесторами PR-сопровождением нацпроекта. Необходимо создать целую гамму ярких содержательных презентаций нацпроекта для самых разных уровней потенциальных участников — от государственных и корпоративных фондов до региональных структур типа особых экономических зон, индустриальных и технопарков, территорий опережающего развития.

Не надо забывать, что залогом будущего России являются регионы. Привлечение инвестиций в нацпроекты — это финансирование развития регионов, каждый из которых имеет свои целевые программы. *Реализация нацпроектов не останавливает, тем более не означает закрытия других программ и планов — ведь на них следует привлечь инвестиции, вдвое превышающие по объему нацпроекты.* В особенности это касается Комплексного плана развития территорий, утвержденного Правительством РФ, реализующего Стратегию пространственного развития России до 2025 года.

По-видимому, было бы неправильно забывать и многие другие важнейшие программы, такие как программы модернизации производственных систем и импортозамещения. Кроме того, на федеральном уровне (Министерство эко-

номического развития) принимаются меры по унификации правил предоставления специальным территориальным образованиям различных преференциальных льгот (всего насчитали 62 таковых) с соответствующими поправками в Налоговый, Земельный, Трудовой кодексы и десятки федеральных законов. Как соотносятся с этими универсалиями нацпроекты — вопрос открытый, но строительная отрасль имеет бесспорный приоритет в плане территориального развития. В связи с этим возникает достаточно сложная управленческая задача сочетания этих планов и программ на региональном уровне. Вот где открывается большое поле деятельности для такого органа централизованного управления, как Госсовет России. К освоению этого поля он уже приступил — созданы рабочие группы с участием представителей бизнес-сообщества. Помимо этого в соответствии с Единым планом деятельности Правительства РФ до 2024 г. по достижению национальных целей к реализации нацпроектов целесообразно было бы привлекать любые госпрограммы, обеспеченные бюджетными средствами.

Принципиальная особенность проектов, благодаря которой они наделяются особым статусом — национальных, заключается в их глобально-комбинаторном, многоотраслевом характере. Перечень задач, заданных каждым нацпроектом, не является закрытым — прямо или косвенно к их решению причастен целый ряд субпроектов и программ, которые можно обозначить как *гибридные* проекты, работающие в конечном счете на достижение генеральных целей нацпроекта. Так, программа развития жилищного строительства не только нацелена на решение сугубо отраслевых проблем, но и вносит весьма существенный вклад в нацпроект «Демография». Руководствуясь этими соображениями, инвестиции в строительный комплекс, включающий широкий класс объектов от индустриального и деревянного домостроения до производства современных инновационных стройматериалов и многое другое, можно отнести и к участию в нацпроектах.

Это не только повышает значимость работы инвестора, но и, самое главное, усиливает гарантии для его вложений. Пренебрегать такими возможностями бизнес, конечно, не будет. Однако привлечение бизнес-структур к решению государственных задач требует использования адекватных организационно-правовых форм, к числу которых мы относим технологические платформы. Отличительной особенностью является ряд их достоинств, обеспечивающих сравнитель-

ные преимущества организации межфирменных взаимосвязей. В первую очередь это эффект *масштаба производства*, основой которого служит наличие ядра инновационной активности, а также эффект охвата. В общем случае он возникает при наличии фактора производства, который может быть использован одновременно для получения нескольких видов продукции. При группировке фирм в платформу эффект охвата значительно усиливается, поскольку возникает возможность использовать такой многофункциональный фактор при минимальных трансакционных издержках. Третье преимущество обеспечивает эффект синергии, который возникает в процессе повышения производительности труда и снижения себестоимости строительства. Тем самым участники объединения получают дополнительные конкурентные возможности. В результате этого прибыль от базисной инновации или производства может оказаться даже меньше издержек. У отдельно взятой компании опасность возникновения такого эффекта достаточно велика. На платформе же участники могут минимизировать затраты, внедряя разнообразные технологии. При этом характерная для платформы коммуникационная сеть создает особо благоприятные условия для их (технологий) быстрого распространения.

Основой для развития платформенной системы взаимосвязей является исторически сложившаяся в регионе структура производства. Крупные компании, как правило, устанавливая с малыми и средними фирмами отношения поставок, что позволяет достаточно быстро внедрять технологические новшества, способствующие общему экономическому росту. Но доминирующее положение на рынке больших компаний может и тормозить развитие. Часто такие компании полностью контролируют инфраструктуру и партнеров региона, а мелкий бизнес им нужен только в качестве поставщика полуфабрикатов и комплектующих изделий.

В свою очередь внутриплатформенные взаимодействия, стимулирующие инновационную и производственную активность, требуют организации преимущественно по горизонтали. Это позволяет использовать гибкую специализацию, способствует ускорению распространения инноваций, быстрее создающихся в малых фирмах. Становясь участниками платформы, они при объединении ресурсов вносят свой вклад в виде технологий, патентов, торговых марок (включая франчайзинг), ноу-хау, квалифицированно-го персонала. При этом ими проводятся посто-

янные консультации с целью определить, какие именно нужны ресурсы для совместных проектов, что требуется для их эффективного использования, как распределяются затраты и выгоды. Но они остаются полностью самостоятельными в других направлениях научно-исследовательской и производственной деятельности.

Подобная кооперация позволяет значительно снизить риски ее участников, расширяет ресурсные возможности, в том числе посредством использования кооперирующимися сторонами квалификации и компетенции партнеров, приводит к экономии затрат на исследования и разработки за счет исключения их дублирования и увеличения продуктивности.

Эффективное развитие платформенной политики в зависимости от степени готовности к этому бизнеса, инфраструктуры и государственных органов власти может осуществляться как за счет приложения совместных усилий, так и путем реализации масштабных проектов, подобных нацпроекту. Именно в этом случае активнее всего запускаются механизмы государственно-частного сотрудничества. Оно как форма взаимодействия бизнес-структур с властью и наукой позволяет совместными усилиями решать масштабные задачи и реализовывать крупные проекты, способствующие решению социально-экономических проблем развития регионов.

Преимущества государственно-частного партнерства в реализации крупных инвестиционных проектов в сфере строительства видны особенно ярко, поскольку, как уже было сказано, в ней координирование отношений имеет ключевое значение.

На территории большинства субъектов Российской Федерации действуют рамочные законы,

которые, по сути, лишь регламентируют возможность возникновения в России взаимодействия бизнеса и власти в форме государственно-частного партнерства. Этими законами определяется понятие данного института, его принципы, цели и задачи, а также формы осуществления. При этом, как правило, декларируется, что целями государственно-частного сотрудничества являются обеспечение социально-экономического развития регионов и развития объектов социальной, транспортной, коммунальной и энергетической инфраструктуры собственности, реализация инновационных проектов.

Как отмечают С.В. Водолазский и Е.Ю. Щукин [3], во исполнение таких рамочных законов принимаются практически не действующие подзаконные акты. При этом они, как правило, также носят декларативный характер и не имеют практической значимости. Так, они могут устанавливать сроки рассмотрения органами государственной власти заявок от хозяйствующих субъектов на заключение соглашения об осуществлении государственно-частного партнерства. Иначе говоря, в настоящее время нормативно-правовая база, регламентирующая запуск механизма государственно-частного партнерства, без которого реализация крупных социально-значимых проектов почти невозможна, практически не сформирована.

Как правило, региональным системам регулирования государственно-частного сотрудничества не хватает утвержденных типовых форм соглашений:

- о совместной инвестиционной деятельности (об осуществлении государственно-частного взаимодействия);
- распределении долей в праве собственности на построенный в рамках государственно-частного партнерства объект.

Нет также проекта распоряжений правительства о проведении конкурсов на выбор инвесторов для строительства объектов государственно-частного партнерства и определения порядка контроля исполнения условий соглашения о государственно-частном партнерстве в ходе эксплуатации построенных объектов.

Отсутствие указанных документов сдерживает развитие сферы государственно-частного сотрудничества и оказывает негативное влияние на развитие предпринимательства вообще и на процесс формирования региональных объединений (платформ или других форм) в част-



➤ Строительная отрасль имеет бесспорный приоритет в плане территориального развития.

ности. В настоящее время в России реализуется несколько проектов, фактически являющихся государственно-частным партнерством. Как правило, с инвесторами по таким проектам заключаются инвестиционные соглашения. Для полномасштабного запуска механизмов государственно-частного сотрудничества необходимо принять на федеральном уровне базовые нормативные правовые акты, составляющие основу регулирования государственно-частного сотрудничества, а также завершить работу по формированию региональных нормативных правовых баз функционирования данной сферы, для чего необходимо принятие актов:

- регламентирующих типовую форму соглашения о совместной инвестиционной деятельности (об осуществлении государственно-частного партнерства);
- регламентирующих типовую форму соглашения о распределении долей в праве собственности на построенный в рамках государственно-частного партнерства объект;
- утверждающих типовые проекты распоряжений органов государственной власти субъектов Российской Федерации о проведении конкурсов на выбор инвесторов для строительства объектов государственно-частного партнерства;
- определяющих порядок контроля исполнения условий соглашения о государственно-частном взаимодействии в ходе эксплуатации построенных объектов.

Принятие указанных документов необходимо для повышения степени прозрачности отношений, возникающих вокруг государственно-частного партнерства. В случае появления вышеописанных федеральных и региональных актов нормативная правовая база, регулирующая сферу государственно-частного партнерства, примет законченный вид и будет готова для реализации конкретных проектов.

Предпосылками форсирования интеграции, казалось бы, разных форматов достижения цели жилищного строительства являются:

- новые стандарты жилой застройки, качественное улучшение жилищных условий и городской среды, преобразование общественных пространств;
- потребности общества в улучшении условий жизни;
- не снижающаяся потребность в финансировании жилищного строительства;
- необходимость развития определенного сектора экономики;
- необходимость развития определенной территории;
- наличие директивно заданных целей;
- наличие возможности мобилизации и концентрации требуемого объема необходимых ресурсов;
- наличие работоспособных участников сотрудничества, инновационных разработок, источника финансирования их реализации;
- наличие конкретной территории совместного проведения эффективной социальной политики и т.д.

Сотрудничество власти, науки и бизнеса приобретает особую ценность в инновационном решении актуальных социальных проблем на федеральном и региональном уровнях. Оно позволит значительно повысить эффективность решения проблем жилищного строительства. ■

ПЭС 19108 / 30.10.2019

Источники

1. «Регуляторная гильотина» оказалась не для всех [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 2019. 27 июня. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4013526>.
2. Нацпроектам не хватает песка и щебня [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 2019. 7 мая. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3962486>.
3. Водолазский С.В., Щукин Е.Ю. Государственно-частное партнерство как основа формирования кластеров [Электронный ресурс] // Молодой ученый. URL: <https://moluch.ru/archive/39/4665/>

References

1. "Regulyatornaya gil'otina" okazalas' ne dlya vsehkh ["Regulatory Guillotine" Ended Up Not for Everybody]. *Kommersant*, 2019, June, 27, available at: <https://www.kommersant.ru/doc/4013526>.
2. Natsproektam ne khvataet peska i shchebnya [National Projects Lack Sand and Gravel]. *Kommersant*, 2019, May, 7, available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3962486>.
3. Vodolazskii S.V., Shchukin E.Yu. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak osnova formirovaniya klasterov* [Public-Private Partnership as a Basis for Cluster Formation]. *Molodoi uchenyi*, available at: <https://moluch.ru/archive/39/4665/>