



Ассоциация организаций и специалистов в сфере развития
жилищно-коммунального хозяйства и городского развития
«ЖКХ и городская среда»

105062, г. Москва, ул. Чаплыгина, дом 11, этаж 2, помещение 10
ИНН 7709471468, ОГРН 1117799019502
www.gkhrazvitie.ru, e-mail: info@gkhrazvitie.ru, тел.: +7(499)558-38-32

От 16.01.2020г. № 2

Председателю Правительства
Российской Федерации
М.В. Мишустину

КОПИЯ:

Министерство строительства и жилищно-
коммунального хозяйства Российской
Федерации

Министерство природных ресурсов и экологии
Российской Федерации

Государственная Дума Федерального Собрания
Российской Федерации

Федеральная антимонопольная служба
Российской Федерации

Общественная палата Российской Федерации

Общественный совет Минстроя России

Уважаемый Михаил Владимирович!

Группа экспертов в сфере жилищно-коммунального хозяйства в инициативном порядке провела экспертную оценку проекта Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2035 года (далее – Стратегия). Результатом работы стала выработка предложений по совершенствованию текста Стратегии. Данные предложения представляют собой редакцию формулировок Стратегии с учетом мнения экспертного сообщества и практиков в жилищной и коммунальной сферах.

Экспертная оценка Стратегии была проведена на основании редакции Стратегии, направленной Минстроем России на согласование федеральным органам

исполнительной власти. Полагаясь, что предложения по совершенствованию Стратегии, выработанные экспертным сообществом, могут быть использованы в дальнейшей совместной работе компетентных органов и экспертов по формированию итогового проекта Стратегии.

Подготовленные предложения были разработаны экспертной группой в составе:

- Мискевич Е.В., Попова А.С., Гордеев Д.П. (Ассоциация «ЖКХ и городская среда»);
- Широков А.В. (Комитет ТПП РФ по предпринимательству в сфере жилищного и коммунального хозяйства);
- Шершакова Т.Е. (АО «Мосводоканал»);
- Арбобов Б.Б. (НП «ЖКХ Контроль»);
- Гафарова С.А. (Ассоциация водоснабжения и водоотведения Московской области);
- Хмельников Б.В., Межецкая В.А. (ООО «Центр муниципальной экономики и права»);
- Иванова А.О. (АНП «Национальный жилищный конгресс»);
- Миронов И.В. (ПАО «МОЭК»);
- Прибыль К.А. (ООО «Alta Group»);
- Румянцев А.В. (ООО «Юнисервис»);
- Сажинская И.Н. (ПАО «Т Плюс»);
- Семенов В.Г. (НП «Энергоэффективный город»).

Направляем Вам выработанный по результатам работы указанной экспертной группы проект текста Стратегии с предложениями по уточнению отдельных формулировок и просим учесть выработанные предложения при подготовке окончательной редакции проекта Стратегии.

Приложение: на 86 л. в 1 экз.



Генеральный директор



Мискевич Е.В.

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от

№

МОСКВА

1. Утвердить прилагаемую:
Стратегию развития жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2035 года (далее - Стратегия).
2. Федеральным органам исполнительной власти руководствоваться положениями Стратегии при разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых программ и иных документов.
3. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации руководствоваться положениями Стратегии при разработке государственных программ субъектов Российской Федерации.

**Председатель Правительства
Российской Федерации**

М.В. Мишустин

Утверждена
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от _____ № _____

**Стратегия развития жилищно-коммунальной сферы Российской
Федерации до 2035 года**

1. Общие положения Стратегии

Основание для разработки Стратегии

Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2035 г. (далее - Стратегия) разработана в соответствии с Конституцией Российской Федерации, с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее - Закон о стратегическом планировании), с целями и стратегическими задачами, определенными в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 (далее - Указ № 204), и является документом стратегического планирования, определяющим приоритеты, цели, задачи и меры в области государственного управления жилищной и коммунальной сферами Российской Федерации (далее - сфера ЖКХ).

Сроки реализации Стратегии - 2021 - 2035 годы.

Стратегия разработана с учетом необходимости ее координации со следующими документами стратегического планирования:

- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683;

- Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденная указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208;

2016 Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденная указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 642;

- Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р;

- Стратегия развития строительной отрасли Российской Федерации до 2030.

На момент разработки и принятия Стратегии реализуется ряд национальных проектов и программ, которые оказывают влияние на формирование направлений развития сферы ЖКХ, поэтому при разработке

Стратегии учтены реализуемые мероприятия по следующим проектам и программам:

- национальный проект «Жилье и городская среда»;
- национальный проект «Экология»;
- национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации».

Стратегия призвана консолидировать усилия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, ресурсоснабжающих организаций, лиц, осуществляющих управление многоквартирными домами (*далее также - МКД*), региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, региональных операторов капитального ремонта *МКД*, собственников и пользователей помещений в *МКД* и жилых домов, отраслевых ассоциаций и иных профессиональных и общественных объединений по созданию благоприятных условий для реализации целей и задач Российской Федерации в жилищной и коммунальной сферах.

Стратегия является основой для формирования и реализации государственной политики в сфере ЖКХ на федеральном, региональном, муниципальном, отраслевом и межотраслевом уровнях.

В Стратегии к сфере ЖКХ отнесены следующие виды экономической деятельности и направления: управление *МКД*, капитальный ремонт общего имущества в *МКД*; осуществление регулируемых видов деятельности в сфере поставки коммунальных ресурсов (предоставления коммунальных услуг) - теплоснабжения, горячего водоснабжения, холодного водоснабжения, водоотведения, электро- и газоснабжения.

Стратегия учитывает результаты реализации Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 января 2016 г. № 80-р.

Настоящая Стратегия обеспечивает преемственность целей, задач и мероприятий, заложенных в Стратегию развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 г., по итогам выполнения которой не все предусмотренные механизмы и задачи были реализованы в достаточной мере. При реализации настоящей Стратегии будет обеспечена преемственность тех механизмов, которые доказали свою эффективность на практике и нуждаются в дальнейшем развитии.

Стратегия разработана с учетом приоритетных целей и задач социально-экономического и технологического развития Российской Федерации, лучших международных практик, а также при участии широкого круга представителей

отраслей сферы ЖКХ, экспертного и научного сообщества. Внешние условия развития сферы ЖКХ и реализации Стратегии

На реализацию Стратегии будут влиять параметры макроэкономической конъюнктуры, социальные и политические факторы, а также региональные и местные социально-экономические условия и особенности, включая географические, климатические, пространственные, культурные различия территорий Российской Федерации. Признавая, что такие условия и особенности могут приводить к различным управленческим и финансовым решениям, необходимым для достижения поставленных в Стратегии целей, Стратегия строится на единых для всех участников стратегического планирования базовых принципах.

Макроэкономические предпосылки

Стратегия разработана с учетом базового сценария социально-экономического развития, предусмотренного Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 г., утвержденным Правительством Российской Федерации 22 ноября 2018 г. (Протокол № 34, раздел II, пункт 2) (далее - Прогноз).

Социальные факторы

Значительное влияние на развитие сферы ЖКХ оказывают социальные факторы, включая задачи по социальной защите населения (в т.ч. ожидаемые, согласно Прогнозу, снижение уровня бедности и дифференциации граждан по доходам, улучшение социального климата в обществе, а также повышение адресности социальной поддержки). Вопросы стоимости жилищно-коммунальных услуг (далее также - ЖКУ) сохраняют свою значимость для населения и будут актуальны в долгосрочной перспективе. Согласно Прогнозу, ожидается, что сохранится тренд на снижение уровня безработицы, увеличение реальных доходов населения за счет ускорения темпов экономического роста. Предусмотренные тенденции социального развития должны способствовать повышению платежной дисциплины и снижению доли расходов на ЖКУ в потребительских расходах населения в среднем по России. При этом, поскольку в Прогнозе предполагается, что проблема социального неравенства и региональной дифференциации доходов населения будет сохраняться, приоритет по социальной защите отдельных групп населения сохранит свою актуальность как до 2035 г., так и в дальнейшем.

Ожидания потребителей

Деятельность в сфере ЖКХ направлена на удовлетворение материально-бытовых потребностей граждан и вносит значительный вклад в формирование качества жизни населения. Развитие и модернизация жилищного фонда и обновление коммунальной инфраструктуры должны быть ориентированы на

создание безопасных условий проживания и предоставление качественных ЖКУ.

2. Текущая ситуация и основные проблемы сферы ЖКХ

Сфера ЖКХ является одним из крупных секторов экономики Российской Федерации: в 2018 году годового оборот сферы составил более 5,4 трлн руб., что составляет порядка 5,5% ВВП страны, в т.ч. водоснабжение и водоотведение - 442 млрд руб.; теплоснабжение - 1354 млрд руб.; электроснабжение - 1740 млрд руб.; газоснабжение (включая сжиженный газ) - 911 млрд руб.; жилищные услуги - 863 млрд руб.; прочее - 113 млрд руб.

По данным за 2018 год, в сфере ЖКХ работает 118,8 тыс. организаций и занято более 2 млн человек, что составляет около 3% от общего количества занятых в экономике.

Сфера ЖКХ также является одним из крупнейших потребителей продукции, производимой в России, включая энергетические ресурсы, металлы, полимерную продукцию. При этом эффективность организации сферы ЖКХ, а также экономическая эффективность предоставления ресурсов и жилищно-коммунальных услуг являются важным фактором, который в том числе определяет рост потребительских цен в стране, и имеют существенный потенциал для повышения такой эффективности.

Развитие коммунальной и жилищной сферы в России привело к определенным улучшениям в этих отраслях по сравнению с предыдущими периодами. Если в 2012-2014 гг., по данным опроса ВЦИОМ, сфера ЖКХ отмечалась в числе наиболее значимых проблем¹, то в 2018 г. удовлетворенность граждан своими жилищными условиями, включая качество предоставляемых ЖКУ, а также оценку расходов на их оплату, выросла с 58% в 2012 г. до 72% в 2018 г.²

В то же время коммунальная и жилищная сфера в Российской Федерации характеризуется различным состоянием в зависимости от субъекта Российской Федерации (или во многих случаях - от муниципального образования). Множество систем и объектов ЖКХ нуждаются в модернизации и привлечении инвестиций для обеспечения качества и надежности их функционирования, в том числе за счет повышения уровня технологического развития.

Жилищная сфера в Российской Федерации характеризуется следующими проблемами:

1) рост объемов аварийных МКД, высокий износ внутридомовых инженерных систем при отсутствии системы осмотров, учета и мониторинга реального технического состояния и износа МКД и достоверной информации,

¹ Данные Стратегии-2020.

² Данные опроса ВЦИОМ об оценке россиянами жилищных условий, 22.08.2018 г.

необходимой для принятия собственниками помещений и привлекаемыми или создаваемыми ими лицами управленческих решений;

2) *отстранение собственников помещений в МКД от ответственности за состояние общего имущества, ответственность за надлежащее содержание общего имущества переложена на организацию, управляющую МКД, подмена органами местного самоуправления собственников помещений в МКД в вопросах контроля за состоянием общего имущества и установления платы за содержание жилого помещения, договорные обязательства между собственниками помещений и управляющей организацией заменены на систему жалоб и предписаний контрольно-надзорных органов, смена управляющей организации зависит не от решения собственников помещений, не от заключения договора управления МКД, а от органа государственного жилищного надзора – внесения сведений в реестр лицензий;*

3) *недостаточная эффективность управляющих организаций, обусловленная неумением готовить и предлагать собственникам помещений перечень услуг и работ по управлению, содержанию и текущему ремонту общего имущества, соответствующий состоянию МКД, и экономически обоснованную (соответствующую техническому состоянию МКД и соразмерную перечню, составу, периодичности и объемам заказанных работ) плату за этот перечень, распространение применения муниципальных фиксированных ставок платы за содержание жилого помещения;*

4) *не определен статус собственников помещений в МКД, как гражданско-правового сообщества, возникающего в силу закона, и правоспособность такого сообщества, в том числе возможность вступать в отношения с третьими лицами через представителя.*

5) *сложность процедур созыва и проведения общих собраний собственников помещений в МКД, избыточное регулирование порядка оформления результатов принятия решений на общих собраниях;*

6) *у собственников помещений в МКД нет возможности формировать общие средства для оплаты расходов на управление, содержание и текущий ремонт общего имущества (счета дома), соответственно, нет возможности обеспечить эффективность и целевое расходование таких средств по результатам контроля;*

7) *Неактуальность существующих технических норм и правил, отсутствие требований к предельным характеристикам элементов МКД, отсутствие норм, соответствующих показателям экологичности, энергоэффективности, полного жизненного цикла МКД, отсутствие инструкций по эксплуатации МКД, содержащих индивидуальный перечень, состав, периодичности и объемы выполняемых работ, межремонтные периоды*

и сроки службы оборудования многоквартирного дома по рекомендациям и указаниям производителей материалов, оборудования;

8) дефицит профессиональных кадров по причине низкой привлекательности рабочих мест, в том числе из-за низкого уровня заработных плат, и недостаточный уровень развития научно-технической базы.

Коммунальная сфера в Российской Федерации характеризуется следующими проблемами:

1) *высокий износ основных фондов при отсутствии системы учета и мониторинга реального технического состояния и износа основных фондов и достоверной информации необходимой для принятия управленческих решений;*

2) *недостаточная эффективность ресурсоснабжающих организаций, обусловленная недостатками применяемых методов тарифного регулирования, отсутствием мотивации к снижению затрат, повышению энергоэффективности и внедрению новых технологий;*

3) *отсутствие единого центра для планирования комплексного развития населенных пунктов и коммунальной инфраструктуры и принятия инвестиционных и ценовых решений, включая модернизацию коммунальных систем на уровне региона;*

4) *недостаточный инвестиционный ресурс, обусловленный недооцененностью основных фондов, отсутствием долгосрочных гарантий возврата капитальных вложений, недостаточностью развития механизмов привлечения инвестиций и ограниченных финансовых возможностей бюджетов различных уровней;*

5) *большой объем накопленной дебиторской и кредиторской задолженности ресурсоснабжающих организаций;*

9) *отсутствие сформированной культуры потребления коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами собственниками и пользователями жилых домов;*

10) *низкая энергетическая эффективность и недостаточность механизмов стимулирования энерго- и ресурсосбережения;*

11) *применение ограничений утверждаемых тарифов в качестве механизма сплошной безадресной социальной поддержки (предельные индексы платы за коммунальные услуги), недостаточное использование адресной поддержки отдельных групп населения при оплате ЖКУ.*

3. Цели, задачи и сценарии Стратегии ЖКХ до 2035 г.

Основная цель Стратегии *кардинальное улучшение технического состояния МКД, повышение их энергоэффективности и уровня комфортности проживания в них граждан за счет ответственного управления общим*

имуществом в МКД его собственниками и привлекающими профессиональными исполнителями или созданными объединениями собственников и обеспечение надежного предоставления качественных коммунальных услуг за счет модернизации коммунальной инфраструктуры, снижения себестоимости производства, доставки и сбыта коммунальных ресурсов, перехода от безадресного сдерживания уровня тарифов к установлению обоснованных тарифов и социальной поддержке исключительно на адресной основе.

3.1. Ключевые задачи реализации Стратегии:

1) создание условий для повышения активности и ответственности собственников помещений в МКД, повышения их роли как коллективного заказчика профессиональных услуг и работ на рынке

2) создание условий для развития конкуренции на рынке услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту МКД, повышению качества оказываемых услуг и выполняемых работ;

3) создание условий для привлечения инвестиций в капитальный ремонт и энергоэффективную модернизацию МКД;

4) обеспечение технологической доступности коммунальных услуг для всех граждан Российской Федерации на всей территории страны;

5) обеспечение устойчивого развития коммунальной сферы за счет долгосрочного и комплексного планирования, внедрения эффективных инструментов стимулирования инвестиций (в т.ч. с гарантией возврата инвестированного капитала) и повышения эффективности, внедрения инноваций, формирования инвестиционного ресурса и снижения уровня износа основных фондов.

Реализация ключевых задач Стратегии и подзадач отраслевых разделов рассматривается в двух вариантах: варианте Базового сценария и сценарии Развития, который в условиях надлежащего нормативного обеспечения носит характер целевого сценария.

3.2. Базовый сценарий:

Создание условий для повышения активности и ответственности собственников помещений в МКД, развития конкуренции на рынке услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту МКД, отказа от административного понуждения и перехода к экономической заинтересованности повышения качества управления, содержания и ремонта общего имущества в МКД. Создание условий для сохранения в целом текущего уровня износа основных фондов в коммунальной сфере (с проведением модернизации отдельных объектов в рамках реализации государственных программ) и поэтапное повышение технологической доступности при сохранении ценовой доступности

услуг для граждан. При этом данный сценарий носит достаточно консервативный характер и в целом не предполагает мер, направленных на системную модернизацию коммунальных систем.

3.3. Сценарий развития (целевой):

Предполагает ускоренное развитие жилищной и коммунальной сфер, обеспечение активности и ответственности собственников помещений в МКД, высокого уровня конкуренции на рынке услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту МКД, переход от административного понуждения к экономической заинтересованности в повышении качества управления, содержания и ремонта общего имущества в МКД. комплексную модернизацию коммунальных систем с целью ликвидации накопленного износа коммунальных систем, а также достижение высокого уровня качества и технологической доступности коммунальных услуг с ориентиром на лучшие практики.

Целевые индикаторы реализации Стратегии

№ п/п	Наименование показателя	Ед. изм.	2018	Базовый сценарий	Сценарий развития (целевой)
1	<i>Доля МКД, в которых</i>				
	<i>а) открыт счет дома</i>	%	-	15	30
	<i>б) часть решений из числа полномочий общего собрания собственников помещений принимаются представителями собственников (на конференциях, советах МКД, правлениями ТСЖ)</i>		-	30	50
	<i>в) содержание и текущий ремонт общего имущества оплачиваются по согласованной для конкретного дома плате, а не по муниципальным ставкам</i>	%	20	90	100
2	Общая площадь МКД в отношении которых проведен капитальный ремонт в объеме и сроки, установленные региональной программой капитального ремонта	Млн кв. м в год	170*	170*	210*

	<i>Доля МКД, в которых открыты специальные счета</i>	%	13	50	70
3	<i>Объем расселения МКД, признанных аварийными</i>	Млн. кв.м в год	2*	3,1*	4,8*
4	<i>Инвестиции: ежегодный темп замен централизованно й системы теплоснабжения</i>	%	2*	2.5-3*	4.5-5*
	<i>- сетей водоснабжения и водоотведения</i>	%	0,7*	3*	4*
	<i>Уровень потерь энергии при передаче и распределении</i>				
	<i>- потери тепловой энергии</i>	%	30*	15*	10*
	<i>- утечки воды</i>	%	30*	20*	10*
6	<i>Доля населения, имеющего доступ к коммунальным услугам, всего: в том числе:</i>	%	*	95	100
	<i>- услуга питьевого холодного водоснабжения, всего</i>	%			
	<i>в городских населенных пунктах</i>		87,5	90,8	92
			94,5	99	99
	<i>- услуга питьевого горячего водоснабжения</i>	%	*	*	*
	<i>- услуга водоотведения</i>	%	*	*	*
	<i>- услуга отопления и</i>	%	*	*	*
	<i>- услуга электроснабжения</i>	%	*	*	*
	<i>- услуга газоснабжения</i>	%	*	*	*
<i>- услуга обращения с твердыми коммунальными отходами</i>	%	*	*	*	
7	<i>Уровень собираемости платы за жилищно- коммунальные услуги</i>	%	95,4	98*	98,5*
8	<i>Доля коммунальных услуг, счет за которые выставлен по показаниям систем учета ресурсов³</i>				

³ Данные за 2018 г. отсутствуют, приведены данные за 2015 г., Федеральная служба государственной статистики, статистический сборник «Жилищное хозяйство в России», 2016 г.

	- услуги теплоснабжения	%	55	95*	*
	- услуги горячего водоснабжения	%	60	95*	*
	- услуги холодного водоснабжения	%	69	95*	*
	- услуги электроснабжения	%	95	99*	*
	- услуги газоснабжения	%	82	95*	100*
9	Доля специальностей, по которым проводится мониторинг кадровой потребности	%	0	60*	Более 90*

* показатели нуждаются в дополнительном обсуждении.

Достижение предусмотренных плановых значений индикаторов должно быть обеспечено финансированием: частным или государственным.

В тех случаях, когда речь идет о государственном финансировании достижение плановых значений индикаторов должно опираться на те меры поддержки, которые предусмотрены в программах и планах, утверждаемых Правительством Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации и иными органами, оказывающими ключевое влияние на процесс выделения бюджетных денежных средств.

4. Основные направления реализации Стратегии развития сферы ЖКХ

4.1. Жилищная сфера

Объем жилищного фонда в Российской Федерации составляет 3,7 млрд кв. м, в том числе МКД - 2,5 млрд кв. м⁴. Данная Стратегия предлагает решения для МКД.

С 2010 по 2018 г. среднегодовой объем ввода жилья составил 73,5 млн кв. м, в т.ч. МКД - 42,4 млн кв. м. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, на конец 2018 г. составила 25,8 кв. м. Согласно национальному проекту «Жилье и городская среда», в период с 2018 по 2024 г. прирост нового жилья составит 616 млн кв. м, ежегодный ввод в 2024 г. составит 120 млн кв. м (в т.ч. 80 млн кв. м МКД). Общий прирост к 2035 г. составит примерно 2 млрд кв. м⁵.

В рамках Стратегии жилищная сфера структурирована по направлениям: управление МКД, капитальный ремонт и аварийное жилье.

4.1.1. Управление МКД

4 Федеральная служба государственной статистики, общая площадь жилых помещений на конец года (последнее обновление -12.09.2019).

5 Национальный проект «Жилье и городская среда».

Текущая ситуация

По данным Росстата, 917 760 МКД общей площадью 2,2 млрд м² выбрали и реализуют способ управления. Доля МКД, в отношении которых выбран и реализован способ управления, составляет 91,7 %⁶. На начало 2019 г. выдано и действует 17 995 лицензий управляющих организаций⁷.

Вследствие того, что собственники помещений в МКД не являются полноценным коллективным заказчиком услуг и работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества, не имеют правосубъектности, у них нет возможности аккумулировать свои платежи в качестве общих денежных средств на общем счете для оплаты услуг и работ по факту их исполнения с учетом своевременности и качества, не могут без чрезмерных усилий принимать решения на своих общих собраниях, в частности, по внесению изменений или расторжению договоров управления МКД, большая доля граждан недовольна качеством услуг по содержанию общего имущества. Около 1/3 обращений, поступающих в приемные региональных центров общественного контроля в сфере ЖКХ, касаются управления МКД, состояния МКД, взаимоотношений с управляющими организациями⁸.

Конкуренция на рынке управления МКД находится на низком уровне. Достаточно распространена практика «захвата» домов путем имитации общих собраний собственников помещений и фальсификации их решений.

Дополнение Жилищного кодекса Российской Федерации положениями о наемных домах, в которых все помещения принадлежат одному собственнику, не привело к их массовому строительству. В результате градостроительной политики муниципалитетов в городских поселениях страны строятся МКД с большим количеством квартир. Поэтому в абсолютном большинстве МКД имеется многосубъектная долевая собственность на общее имущество. Это влечет необходимость принятия собственниками помещений совместных решений по вопросам управления домами на своих общих собраниях. Но процедуры созыва и проведения таких собраний сильно осложнены.

В связи с отказом в 1995 г. в Гражданском кодексе Российской Федерации от концепции института кондоминиума у МКД отсутствует статус объекта недвижимости, хотя государственная регистрация общего имущества, как принадлежности главной вещи – квартиры, производится. При этом конструкция института общего имущества в МКД хотя и не предусматривает наличие единого комплекса недвижимого имущества кондоминиума, но не исключает возможности собственников помещений владеть и пользоваться

6 Данные Росстата на 31 декабря 2018 г.

7 Данные ГИС ЖКХ на 31 декабря 2018 г.

8 Материалы, представленные НП «ЖКХ Контроль».

общим имуществом в доме и не является причиной низкой ответственности собственников за содержание дома.

Нехватка у управляющих организаций средств на надлежащее содержание дома и выполнение всех установленных требований вследствие отсутствия в договорах управления МКД условий о порядке определения размера платы за содержание жилого помещения на весь срок действия договора (о стоимости плановых и внеплановых услуг и работ, об индексации), применение муниципальных ставок для виртуальных домов, отсутствие продуманного перечня услуг и работ по управлению, содержанию и текущему ремонту общего имущества в конкретных МКД, отказ собственников от принятия предлагаемых решений о дополнительных расходах на содержание общего имущества (например, на устранение аварий, модернизацию общего имущества) в связи с трудностями созыва и проведения общих собраний не влекут для собственников никаких неблагоприятных последствий.

В ряде случаев установленные как общими собраниями собственников помещений в МКД, так и органами местного самоуправления по результатам открытых конкурсов размеры платы за содержание жилого помещения являются недостаточными (особенно в случае управления МКД с износом более 70%). При этом собственники помещений, не принимая необходимых решений, по одиночке обращаются с заявлениями в органы государственного жилищного надзора, которые необоснованно возлагают на управляющие организации требования по осуществлению полного перечня работ, предусмотренных соответствующими нормативными требованиями. Такие предписания не основываются на обязательствах управляющих организаций по согласованным договорам управления МКД, не подкреплены ни заказом необходимых услуг и работ, ни адекватным размером платы. Практически такая же ситуация имеется в отношении ТСЖ и жилищных кооперативов.

Сложилась правотворческая и правоприменительная практика отстранения собственников помещений от ответственности за состояние общего имущества. Такая ответственность лежит на УО, ТСЖ, жилищных кооперативах и на государстве, которое осуществляет лицензирование УО, а также в случае, если собственники МКД не принимают решения, выбирает УО на открытых конкурсах и утверждает по результатам конкурсов размер платы за содержание жилого помещения, контролирует деятельность УО и техническое состояние МКД.

Такое регулирование в совокупности с неадекватными размерами административных санкций делает сферу управления многоквартирными домами не привлекательной для частного бизнеса, особенно малого и среднего, который мог бы действительно обеспечить реальную конкуренцию на рынке, а

значит, разнообразие предложений по качеству и цене.

В 2015-2016 гг. Правительство Российской Федерации предпринимало попытки *активизировать роль* собственников помещений в МКД в управлении домами. Была введена новая упрощенная очно-заочная форма проведения общего собрания собственников помещений в МКД. Вместе с тем процесс проведения собраний по мнению отраслевых экспертов излишне бюрократизирован: были установлены достаточно сложно реализуемые простыми гражданами требования к оформлению протоколов общих собраний и решений собственников помещений в МКД, введено требование, по которому все *подлинники протоколов и решений собственников* подлежат обязательной передаче государственной жилищной инспекции (ГЖИ) с последующей проверкой. *Имеются случаи отказа принятия таких подлинников по причине формального несоответствия требованиям по оформлению, что равноценно отмене решений общих собраний. Проведению общего собрания собственников в ГИС ЖКХ или в альтернативной системе должно предшествовать проведение обычного общего собрания, что на практике приводит к неиспользованию этого способа принятия собственниками решений.*

Менее распространенной формой управления МКД является создание *собственниками товарищества собственников жилья (ТСЖ), являющегося разновидностью товарищества собственников недвижимости, консолидирующего собственников для совместного управления общим имуществом.* Однако процедура регистрации ТСЖ, организация собраний и голосований требуют соблюдения большого числа формальных процедур. В условиях, когда часть собственников не проживает в доме или не желает принимать участие в собрании, принять общее решение с соблюдением всех формальностей не просто.

При этом именно способ управления *ТСЖ, жилищным кооперативом* имеет наиболее высокий потенциал с точки зрения создания института ответственных собственников и развития рыночных отношений в сфере управления МКД. *При этом ТСЖ могут управлять МКД, как самостоятельно, привлекая профессиональных подрядчиков и специализированные организации, так и привлекая управляющих организаций. Но сегодня в ТСЖ нет обязательного членства собственников, что приводит к необходимости часть вопросов решать на общем собрании членов ТСЖ, а часть на общем собрании собственников помещений в МКД. Хотя обязательства по управлению МКД и по несению бремени содержания общего имущества у всех собственников помещений в МКД одинаковые.*

Повышение самостоятельности собственников в принятии решений и осуществлении контроля *ими* за деятельностью управляющих организаций,

ТСЖ, жилищных кооперативов подменяется контролем со стороны контрольно-надзорных органов. Органы государственного жилищного надзора контролируют выполнение обязательных требований главным образом управляющими организациями по заявлениям разрозненных собственников и своими предписаниями фактически подменяют решения общих собраний. Это снижает мотивацию собственников помещений в МКД осуществлять управление МКД (в том числе эффективно контролировать работу управляющих организаций).

Переход на новые условия управления многоквартирным домом товариществом собственников жилья и управляющей организацией или непосредственно собственниками потребует изменения (совершенствования) порядка налогообложения всех видов доходов от деятельности по управлению многоквартирным домом.

Низкое качество услуг по управлению домом (вызванное в т.ч. нехваткой средств у управляющих организаций) во многих случаях выражается и в снижении качества предоставляемых коммунальных услуг, снижению уровня безопасности и дополнительных затратах собственников. К примеру, ненадлежащий текущий ремонт внутридомовой инфраструктуры может приводить к более низкому качеству воды у потребителя, потерям тепла внутри дома, рискам газовых утечек и пр. Этому способствует отсутствие инструментов автоматической фиксации параметров услуг непосредственно при подаче в жилые или нежилые помещения.

Существует проблема с заменой управляющей организации по решению общего собрания собственников. Даже после заключения договора управления многоквартирным домом реализация решения собственников на собрании зависит от действий лицензирующего органа по внесению сведений о доме в региональный реестр лицензий. Часто бывает и обратная ситуация: договор управления многоквартирным домом собственниками не подписан, а лицензирующий орган вносит сведения о доме в региональный реестр лицензий и фактически разрешает управлять домом без договора управления. Немало случаев, когда собственники не защищены от недобросовестного поведения управляющей организации, не исполняющей решение собственников об отказе от ее услуг (расторжение договора управления многоквартирным домом в одностороннем порядке, неправомерная квази пролонгация договора управления).

Отсутствуют законодательные требования в отношении управляющих организаций предоставлять неограниченному кругу лиц полную информацию о качестве предлагаемых (предоставляемых) услуг и работ и их стоимости в расчете на единицу измерения услуги, работы. При этом сравнение расценок

стоимости услуг и работ, приведенных к единице площади, из-за конструктивных различий домов, разных площадей земельных участков, на которых расположены МКД, не представляется возможным. Это создает проблемы в осуществлении собственниками оценки предложений адекватного определения цены договора, контролю исполнения услуг и работ по договору управления и препятствует развитию ценовой конкуренции на рынке.

Имеются большие проблемы, связанные с несовершенством налогового законодательства. В настоящее время Налоговый кодекс РФ:

не учитывает, что ТСЖ, жилищные кооперативы являются некоммерческими организациями, основная цель создания которых деятельность в интересах собственников помещений в МКД по управлению, содержанию и ремонту общего имущества по ежегодной смете доходов и расходов и обеспечение предоставления коммунальных услуг. На этапе эксплуатации МКД эти организации осуществляют деятельность по управлению МКД не для получения доходов, а как уставную деятельность на основе членских отношений;

требует выделить из состава общего размера платы, получаемой управляющей организацией, стоимость отдельных работ и услуг, фактически выполняемых подрядными организациями. Но выполнить эти условия применения льготы по НДС, установленной пп.30 п.3 ст.149 НК РФ для управляющих организаций, практически невозможно. Попытки применения таких льгот неизбежно вызывает споры с налоговыми органами и отказы;

не учитывает, что управляющие организации могут приобретать у ресурсоснабжающих организаций коммунальные ресурсы для обеспечения коммунальными услугами потребителей;

не предусматривает освобождение от налогообложения доходов от использования общего имущества в МКД в случае принятия решения общего собрания собственников о передаче отдельных элементов общего имущества в пользование третьим лицам.

Целевая модель рынка управления МКД, способствующая стабильному развитию этой сферы и росту качества жилищно-коммунальных услуг, должна включать следующие положения:

- 1) объектом управления является общее имущество в МКД, являющееся принадлежностью помещений и находящееся в общей долевой собственности собственников помещений в МКД. Помещения в составе общего имущества, которые могут быть использованы для передачи собственниками в возмездное пользование, подлежат регистрации в Едином государственном реестре недвижимости;*

Вариант (в случае внесения изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации): МКД становится единым объектом недвижимости в целях регистрационного учета, кондоминиумом, включающим в себя помещения в доме, общее имущество, включая земельный участок, на котором расположен МКД;

- 2) *все собственники помещений в МКД в силу закона составляют товарищество собственников жилья с момента приобретения жилого или нежилого помещения. Обязательства, связанные с участием в объединении собственников, автоматически приобретаются вместе с правом собственности на помещение в МКД. ТСЖ существуют во всех МКД в форме:
 - а) *объединения без образования юридического лица (по умолчанию);*
 - б) *объединения с образованием юридического лица с обязательным членством или без членства (по решению общего собрания собственников помещений в МКД);**
- 3) *при любой из указанных выше форме ТСЖ главным органом управления МКД является общее собрание собственников помещений в МКД. Общее собрание членом ТСЖ упраздняется;*
- 4) *квалифицированным большинством голосов более 2/3 от голосов, принадлежащих всем собственникам помещений в многоквартирном доме принимаются только вопросы о сносе и реконструкции МКД, уменьшения состава общего имущества в МКД. Квалифицированным большинством голосов более 1/2 от голосов, принадлежащих всем собственникам помещений в многоквартирном доме принимаются вопросы, связанные с проведением капитального ремонта общего имущества в МКД, открытием специального счета для финансирования капитального ремонта общего имущества в МКД, передачей общего имущества в МКД в возмездное пользование;*
- 5) *кворум повторного общего собрания собственников помещений в МКД, проводимого с той же повесткой дня, устанавливается на уровне не менее 30% долей участия собственников. Принимающих участие в повторном общем собрании собственников;*
- б) *собственники помещений в многоквартирном доме могут:
 - а) *принимать решения не только на общем собрании, но также на конференциях;*
 - б) *принять решение о передаче части полномочий общего собрания собственников помещений в МКД правлению ТСЖ, жилищного кооператива или совету МКД;**
- 7) *управление МКД осуществляется одним из трех способов (управляющей*

организацией, ТСЖ или жилищным кооперативом, непосредственно собственниками помещений). Способы управления МКД не ограничиваются количеством квартир в МКД;

- 8) при способах управления МКД управляющей организацией, непосредственно собственниками помещений собственники помещений вправе нанять профессионального управдома по договору жилищного агентирования. Такой управдом может от имени собственников помещений в МКД осуществлять контроль за выполнением обязательств управляющей организацией, подрядными и специализированными организациями, готовить собственникам помещений предложения по повышению качества управления, содержания и текущего ремонта общего имущества в МКД, давать квалифицированную оценку предложениям управляющей, подрядных и специализированных организаций;
- 9) управляющая организация в соответствии с договором управления МКД может:
 - а) выполнять все или часть услуг и работ своими силами, за исключением услуг и работ, которые могут выполнять только специализированные организации (содержание и ремонт лифтового оборудования, внутридомового газового оборудования);
 - б) поручать выполнение всех или части услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в МКД подрядным и специализированным организациям;
- 10) ТСЖ или жилищный кооператив могут:
 - а) управлять МКД с привлечением или без привлечения управляющей организации по договору управления МКД;
 - б) привлекать по гражданско-правовому договору или нанимать в штат профессионального управляющего;
- 11) управляющая организация, ТСЖ, жилищный кооператив несут административную и материальную ответственность за управление, содержание и текущий ремонт общего имущества в МКД в пределах договора управления МКД или годовой сметы доходов и расходов ТСЖ, жилищного кооператива;
- 12) собственники помещений в МКД несут административную и материальную ответственность за состояние общего имущества в многоквартирном доме и выполнение обязательных требований в случае, если ими не приняты решения о включении в договор управления МКД или годовую смету доходов и расходов ТСЖ, жилищного кооператива услуг и работ, обеспечивающих надлежащее состояние (безопасность) общего

имущества в МКД, и их адекватную оплату;

- 13) *собственники жилых и нежилых помещений в МКД имеют идентичные права и обязанности, связанные с управлением, содержанием и ремонтом общего имущества в МКД, получением и оплатой коммунальных услуг;*
- 14) *вместо перечня и стандартов выполнения услуг и работ по содержанию и ремонту общего имущества в МКД установлены предельно допустимые отклонения от надлежащего состояния элементов общего имущества в МКД, при достижении которых нарушается безопасность граждан, проживающих в МКД, и их имущества;*
- 15) *размер платы за управление, содержание и текущий ремонт общего имущества МКД при способах управления МКД управляющей организацией и непосредственно собственниками помещений устанавливается в договорах, заключенных на условиях, принятых общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме. При несогласовании в договоре перечня услуг и работ по управлению, содержанию и текущему ремонту общего имущества в МКД и размера платы за такие услуги и работы – такой договор считается не заключенным;*
- 16) *размеры взносов собственников помещений в МКД, которыми управляют ТСЖ, жилищный кооператив, устанавливается на основе принятой сметы доходов и расходов на год ТСЖ, жилищного кооператива в соответствии с их долями в праве общей собственности на общее имущество в МКД;*
- 17) *в договоре управления МКД устанавливается, в частности, порядок определения размера платы за управление, содержание и текущий ремонт общего имущества в МКД на весь срок действия договора, включая стоимость «плановых» услуг и работ, указанных в перечне, прилагаемом к договору управления МКД, условие о порядке индексации стоимости «плановых» услуг и работ, условия о порядке определения стоимости «внеплановых» услуг и работ, не указанных в перечне, прилагаемом к договору управления МКД, необходимость выполнения которых возникает по результатам проведенных осмотров элементов общего имущества в МКД. При управлении МКД ТСЖ, жилищным кооперативом, в том числе при привлечении управляющей организации по договору управления МКД, порядок определения стоимости «внеплановых» услуг и работ устанавливается локальным решением органа управления ТСЖ, жилищного кооператива;*
- 18) *собственники помещений в многоквартирном доме по решению*

общего собрания вправе открыть счет дома для аккумуляции своих платежей в качестве общих денежных средств для оплаты услуг и работ по факту их исполнения с учетом своевременности и качества;

- 19) *лицензирование деятельности по управлению МКД в 2025 г. прекращается. Руководители и заместители руководителей управляющей организацией с 2025 г. должны иметь аккредитацию в одной из негосударственных независимых организаций проверки профессиональной квалификации, иметь уставный капитал не менее установленного размера, минимально необходимую материально-техническую базу (при выполнении услуг и работ своими силами), страхование рисков управления МКД;*
- 20) *до прекращения лицензирования деятельности по управлению МКД перечень грубых нарушений лицензионных требований включает только нарушения, связанные с нарушением безопасности граждан;*
- 21) *обращения собственников помещений в МКД рассматриваются органами государственного жилищного надзора при соблюдении обязательного предварительного претензионного порядка рассмотрения управляющей организацией обращений таких собственников;*
- 22) *штрафы за административные правонарушения в сфере управления многоквартирным домом и предоставления коммунальных услуг:*
 - а) за нарушения, не являющиеся грубыми, накладываются не на организации, осуществляющие управление МКД и предоставление коммунальных услуг, а на виновных должностных лиц таких организаций;*
 - б) за грубые нарушения - привязываются к уровню доходов организаций, осуществляющих управление МКД и предоставление коммунальных услуг;*
- 23) *с 2023 по 2026 г. прекращается:*
 - а) проведение органами местного самоуправления открытых конкурсов по отбору управляющих организаций для управления МКД, собственники которых не выбрали или не реализовали способ управления домом;*
 - б) выбор и назначение органами местного самоуправления временных управляющих организаций;*
 - в) установление органами местного самоуправления размера платы за управление, содержание и текущий ремонт общего имущества в МКД для собственников помещений в МКД;*

Основная цель Стратегии в части управления МКД – переход к полноценному рынку в сфере управления МКД, отказ от возврата к государственно-

муниципальному управлению МКД, создание безопасных и благоприятных условий проживания в МКД, качества услуг и работ по управлению, содержанию и текущему ремонту общего имущества в МКД, включая надлежащую эксплуатацию и обслуживание внутридомовых коммунальных систем.

Основными задачами реализации Стратегии в части управления МКД являются:

- прекращение практики подмены органами государственной власти и органами местного самоуправления собственников помещений в многоквартирных домах, развитие институтов и моделей управления МКД объединениями собственников помещений в МКД и привлекаемыми ими лицами, совершенствование института «товарищества собственников жилья», обеспечение рыночного инструментария заказа и исполнения необходимых услуг и работ по содержанию и текущему ремонту общего имущества в МКД;
- обеспечение состояния общего имущества в МКД на уровне не ниже установленных предельно допустимых параметров, обеспечение эффективности контроля собственников и соразмерности государственного надзора и контроля за состоянием общего имущества в МКД, установление паритета ответственности собственников помещений и привлекаемых ими лиц за состояние общего имущества в МКД, исключение случаев вмешательства органов власти во внутреннюю хозяйственную деятельность управляющих организаций, ТСЖ, жилищных кооперативов, подрядных и специализированных организаций;
- упрощение процедур принятия собственниками и wybranными ими представителями решений по управлению МКД и созданию безопасных и комфортных условий проживания в многоквартирном доме
- совершенствование системы налогообложения доходов собственников, товариществ собственников жилья и управляющих организаций, связанных с осуществлением деятельности по управлению многоквартирными домами.

Базовый сценарий и сценарий развития

Реализация основных целей и задач Стратегии по данному направлению предполагает необходимость нормативной проработки и закрепления, включая обновление (формирование новых) положений Жилищного Кодекса РФ с проведением комплекса следующих мероприятий:

Сформировать МКД, жилищные комплексы, апартаменты в качестве единого объекта недвижимости (включающего жилые, нежилые помещения и объекты недвижимости).

Создать систему управления МКД, в соответствии с которой каждый

собственник помещения в во всех МКД с момента приобретения помещения является членом сообщества собственников помещений в своем доме, объединенного ТСЖ без создания юридического лица, а по решению общего собрания создания ТСЖ в форме юридического лица с обязательным членством всех собственников или без членства для повышения вовлеченности собственников. Обязательства, связанные с участием в объединении собственников, автоматически приобретаются вместе с правом собственности на помещение в МКД.

С целью повышения прозрачности и реализации мониторинга качества услуг установить предельно допустимые отклонения от надлежащего состояния элементов общего имущества в МКД, при достижении которых нарушается безопасность граждан, проживающих в МКД, и их имущества. Состояние общего имущества в МКД должно обеспечиваться на уровне не ниже предельно допустимых параметров. Способы обеспечения надлежащего состояния общего имущества в МКД определяются в договоре управления МКД, решениях органов управления ТСЖ, жилищных кооперативов, договоре о выполнении услуг и работ по содержанию и текущему ремонту общего имущества в МКД при непосредственном управлении МКД собственниками помещений.

Установить в Жилищном кодексе РФ, что управляющая организация, ТСЖ, жилищный кооператив несут ответственность за управление, содержание и текущий ремонт общего имущества в МКД в пределах договора управления МКД или годовой сметы доходов и расходов ТСЖ, жилищного кооператива. В случае отсутствия решений общего собрания собственников помещений в МКД о заказе необходимых услуг и работ – они несут ответственность за последствия непринятия таких решений.

Основой предложения управляющими организациями собственникам помещений перечня и стоимости услуг и работ по управлению, содержанию и текущему ремонту общего имущества в МКД является установленные управляющими организациями цены на каждую услугу и каждую работу на единицу выполнения таких услуг и работ.

Обеспечить установление в договоре управления МКД порядка определения размера платы за управление, содержание и текущий ремонт общего имущества в МКД на весь срок действия договора. Такой порядок должен включать в себя установление стоимости «плановых» услуг и работ, указанных в перечне, прилагаемом к договору управления МКД, условие о порядке ежегодной индексации стоимости «плановых» услуг и работ, а также условия о порядке определения стоимости и оплаты «внеплановых» услуг и работ, не указанных в перечне, прилагаемом к договору управления МКД, необходимость

выполнения которых возникает по результатам проведенных осмотров элементов общего имущества в МКД. При управлении МКД ТСЖ, жилищным кооперативом, в том числе при привлечении управляющей организации по договору управления МКД, порядок определения стоимости «внеплановых» услуг и работ устанавливается локальным решением органа управления ТСЖ, жилищного кооператива.

Обеспечить полный учет поставляемых в МКД коммунальных ресурсов, используемых для предоставления коммунальных услуг, в том числе измерение параметров качества коммунальных ресурсов для повышения контроля за состоянием внутридомовой коммунальной инфраструктуры и снижения размера платы за коммунальные услуги в связи с нарушением установленных параметров их качества.

При признании МКД аварийным и подлежащим сносу или реконструкции предусмотреть специальные правила реализации до расселения дома поддерживающих мероприятий.

При высоком износе МКД до проведения капитального ремонта общего имущества в МКД органы государственного жилищного надзора не должны выдавать управляющей организации, ТСЖ, жилищному кооперативу предписания о выполнении работ, которые должны быть выполнены в рамках капитального ремонта.

Поэтапно прекратить проведение выбора органами местного самоуправления управляющих организаций и назначения временных управляющих организаций для МКД, которые не выбрали или не реализовали способ управления.

В целях устранения недостатков налогового законодательства в отношении доходов собственников от использования общего имущества, доходов ТСЖ и управляющих организаций от деятельности по управлению МКД

- предусмотреть освобождение от налогообложения доходов собственников помещений в многоквартирном доме от передачи в пользование общего имущества, доходов от деятельности по управлению многоквартирным домом товариществ собственников жилья и иных доходов от хозяйственной деятельности товарищества,

- сформировать единые и понятные условия освобождения от налогообложения деятельности по управлению многоквартирными домами, осуществляемой управляющими организациями, вне зависимости от способа осуществления такой деятельности

Целевые показатели по направлению «Управление МКД»

Базовый сценарий

Наименование показателя	Ед. изм.	2019	2024	2030	2035
Доля населения, удовлетворенного жилищными условиями и услугами	%	> 50*	> 60*	> 70*	> 75*
Уровень фактического износа многоквартирных домов	%	*	*	*	*
Доля МКД, в которых:					
а) открыт счет дома	%	-	-	5	15
б) часть решений из числа полномочий общего собрания собственников помещений принимаются представителями собственников (на конференциях, советах МКД, правлениями ТСЖ)		-	5	20	30
в) содержание и текущий ремонт общего имущества оплачиваются по согласованной для конкретного дома плате, а не по муниципальным ставкам	%	20	50	70	90

Сценарий развития

Наименование показателя	Ед. изм.	2019	2024	2030	2035
Доля населения, удовлетворенного жилищными условиями и услугами	%	> 50*	>65*	>80*	> 85*
Уровень фактического износа	%	*	*	*	*
Доля МКД, в которых:					
а) открыт счет дома	%	-	5	20	30
б) часть решений из числа полномочий общего собрания собственников помещений принимаются представителями собственников (на конференциях, советах МКД, правлениями ТСЖ)	%	-	10	30	50
в) содержание и текущий ремонт	%	20	50	70	90

* показатели нуждаются в дополнительном обсуждении.

4.1.2. Капитальный ремонт

Текущая ситуация

По состоянию на 1 января 2019 г. в действующие региональные программы капитального ремонта включены 736,8 тыс. МКД общей площадью 2,53 млрд. кв.м, в которых проживают 93 млн. человек.

За 2014-2018 гг. работы по капитальному ремонту проведены в более чем 139 тыс. МКД, общей площадью более 490 млн кв. м, что позволило улучшить условия проживания более 18 млн человек.

87% МКД реализуют капремонт через региональные фонды (ФКР) и 13% - самостоятельно через специальные счета⁹. *Из двух моделей формирования фондов капитального ремонта и организации его проведения по экспертной оценке наибольшая эффективность проведения капитального ремонта общего имущества в МКД (своевременность и востребованность выполнения работ, их качество) принадлежит модели формирования фондов капитального ремонта на специальном счете. При реализации этой модели выше удовлетворенность собственников помещений в качестве проведенного капитального ремонта.*

Среди положительных аспектов реализации программ капитального ремонта: стабильное системное функционирование региональных программ, работающие команды региональных операторов капитального ремонта, стабильное увеличение собираемости взносов на капитальный ремонт¹⁰, а, следовательно, и повышение доверия граждан к реализуемым программам капитального ремонта.

⁹ Открытые данные электронного портала ГК «Фонд содействия реформирования жилищно-коммунального хозяйства» - <https://www.reformagkh.ru> (дата доступа - 22.10.2019).

¹⁰ Данные отчетности в соответствии с приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 01.12.2016 № 871/пр

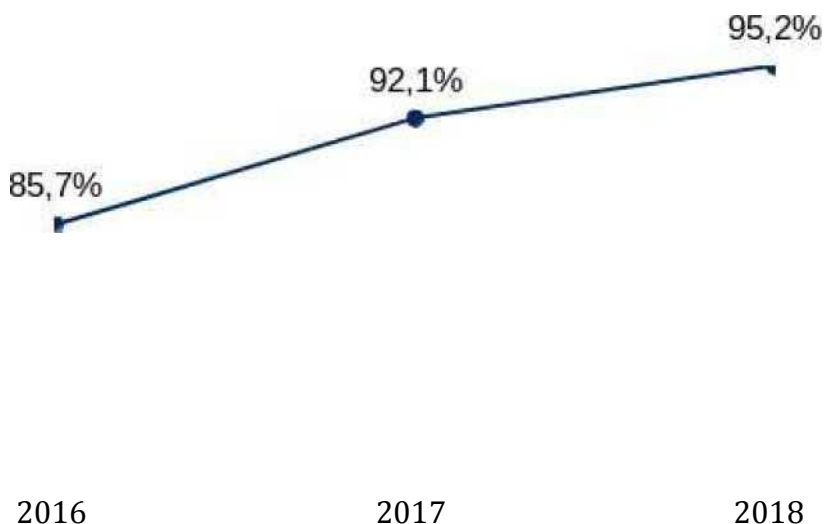


Рисунок 1. Собираемость взносов на капремонт, проценты

Среди основных проблем необходимо выделить следующие:

Недостаточная финансовая обеспеченность региональных программ капитального ремонта:

Несмотря на высокую собираемость взносов на капремонт, при среднем по регионам уровне взноса 7,6 руб. за кв. м в месяц, не все региональные программы могут быть реализованы в запланированном объеме. Некоторые регионы не обеспечивают сбалансированность программ: заниженные доходы (низкий уровень минимального размера взносов на капитальный ремонт, низкая бюджетная поддержка либо ее отсутствие) и завышенные расходы (большое количество видов работ, завышенные предельные стоимости работ).

Капитальный ремонт МКД, признанных объектами культурного наследия (далее - ОКН):

Капитальный ремонт МКД, являющихся объектами культурного наследия, требует дополнительного финансирования в силу большей стоимости таких работ по сравнению со стандартными расценками и необходимостью проведения дополнительных специальных работ. Невозможность аккумулирования в фонде капитального ремонта МКД, являющегося ОКН, суммы взносов, достаточной для покрытия стоимости выполнения работ на таком доме, приводит к разбалансированности региональных программ, недостаточности средств, необходимых для выполнения запланированных работ.

Особенности проведения и финансирования капитального ремонта МКД на спецсчете:

Однако собственники помещений в многоквартирных домах со специальными счетами при самостоятельном проведении капитального ремонта сталкиваются с большим числом проблем, которые частично связаны

с избыточными ограничениями в выборе услуг и работ, чрезмерной заорганизованностью отчетности, отсутствием безвозвратной бюджетной поддержки со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Государство не обеспечило условий для привлечения собственниками помещений в многоквартирных домах кредитов на проведение капитального ремонта при обеих моделях формирования фондов капитального ремонта.

Для МКД со спецсчетами не применяются общие критерии, отсутствует достаточный уровень контроля и мониторинга, что приводит к случаям нецелевого использования средств (проведение за счет взносов текущих ремонтов либо выборочных капитальных ремонтов) и непроведению капремонта в соответствии с планами в случаях, когда их проведение нецелесообразно, но формально необходимо в соответствии с региональной программой. При этом дома на спецсчетах в любой момент, в том числе и при недостаточности накопленных средств, могут вернуться в ФКР и тем самым усилить риск финансовой неустойчивости программы.

Проведение капитального ремонта по межремонтным срокам, а не по необходимости, в том числе ремонт МКД с высоким уровнем износа конструктивных элементов:

- Планирование и мониторинг капремонта требует наличия точных и актуальных данных о состоянии МКД. Однако на сегодняшний день технический учет МКД проведен не в полном объеме, что влечет за собой ошибки формирования программы капремонта и риски неэффективного использования средств.

Рост задолженности по взносам на капитальный ремонт:

- Недостаточная претензионно-исковая работа, недостаточная автоматизации работы по взысканию задолженности;
- Наличие недовольства собственников качеством проведенного капитального ремонта.

Основная цель Стратегии в части реализации капремонта:

- *создание условий для успешного функционирования и преобладающего развития модели специальных счетов наряду с параллельным поэтапным сокращением административно-централизованной системы проведения капитального ремонта региональными операторами;*
- *предотвращение образования аварийного жилищного фонда (в том числе путем повышения качества текущего содержания и своевременного проведения капитального ремонта);*
- *повышение качества состояния МКД;*
- *восстановление нормативных характеристик конструктивных элементов*

МКД.

Основные задачи Стратегии в части реализации капремонта:

- *проведение капитального ремонта должно стать мерой по предотвращению физического износа МКД, а также повышению энергетической эффективности МКД;*
- *изменение подходов к формированию и актуализации региональных программ капитального ремонта общего имущества в МКД, включая переход от региональных программ, как обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации по проведению капитального ремонта, к программам контроля за своевременностью проведения ремонта, стимулирования и поддержки участников региональной системы;*
- *постепенный переход к преобладанию модели проведения капитального ремонта с использованием модели специального счета;*
- *обеспечение финансовой устойчивости модели региональных операторов капитального ремонта общего имущества в МКД;*
- *повышение качества реализации и эффективного расходования средств в рамках капитального ремонта.*

Меры, предполагаемые к реализации в рамках Стратегии:

Обеспечение сбалансированности доходов и расходов путем оптимизации затрат и увеличения доходов систем капитального ремонта, а также совершенствования системы налогообложения доходов, поступающих в фонд капитального ремонта, формируемый на специальном счете.

Постепенное доведение уровня взноса на капитальный ремонт до экономически обоснованного.

Дополнительное финансирование капитального ремонта из региональных бюджетов, а также финансирование МКД, признанных объектами культурного наследия (ОКН), за счет бюджетов соответствующих уровней.

Повышение уровня собираемости взносов собственников (возможность включения взноса в общий платежный документ, автоматизация претензионно-исковой работы, предоставление Росреестром данных о собственниках помещений, пересмотр сроков исковой давности, отмена государственной пошлины).

Повышение контроля за реализацией капитального ремонта в МКД, формирующих фонд капитального ремонта на специальных счетах.

Ограничение возможности возврата в ФКР МКД с непокрытыми обязательствами.

Формирование благоприятных условий для получения собственниками помещений в МКД заемных средств для инвестирования на цели проведения

капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме, повышения качества проживания и благоустройства общего имущества (в том числе в повышение энергоэффективности МКД).

Разработка порядка внутреннего заимствования (условий возвратности) средств (в «котле»).

Стандартизация капремонтов: разработка технической политики, установление единых требований к составу работ по каждому виду капитального ремонта и унификация применения технологий и материалов при проведении капремонтов, качественное предпроектное обследование.

Корректное определение предельных стоимостей проведения капитального ремонта.

Переход от капремонта по нормативным срокам к ремонту по фактическому состоянию конструктивных элементов: развитие технического учета жилищного фонда, создание информационной базы данных фактического состояния всех МКД (в том числе по элементам дома) и регламентации приоритизации средств между домами и объектами внутри дома на основе данных об уровне износа,

Выделение МКД с высоким уровнем износа в отдельную программу.

Для МКД, капитальный ремонт которых осуществляет региональный оператор, целесообразно ограничить перечень проводимых работ обязательными работами, обеспечивающими безопасность проживания.

Для МКД со специальными счетами разрешить расширение перечня работ, финансируемых за счет взносов в установленном минимальном размере, что будет обеспечивать более эффективное использование средств и ускорение улучшения технического состояния и повышение энергоэффективности.

Расширение перечня работ, на которые могут расходоваться средства со специального счета по решению собственников, с одновременным установлением ограничений для принятия решения о переходе к региональному оператору, если средства фонда капитального ремонта израсходованы на непредусмотренные региональной программой работы.

Развитие территорий с высоким уровнем износа жилищного фонда на основании оценки технических характеристик домов и возможности привлечения частных инвесторов для комплексного развития застроенных территорий.

Разработка и внедрение механизма определения показателя эффективности программ капитального ремонта и системы мониторинга качества капитального ремонта.

Развитие системы страхования гражданской ответственности подрядных организаций в период выполнения работ по капитальному ремонту и в

гарантийный период.

Синхронизация сроков проведения работ программы капитального и текущего ремонта с другими программами повышения качества среды в рамках одной территории с целью формирования комплексного подхода по ремонту и благоустройству жилых микрорайонов.

Расширение эффективности информационно-методической, финансовой и организационной поддержки собственников помещений, необходимой для эффективного расходования средств фондов капитального ремонта по решению общего собрания собственников помещений в МКД.

Освободить от НДФЛ и налога на прибыль доходы собственников помещений, поступающие в фонды капитального ремонта на спецсчета помимо взносов на капитальный ремонт.

Целевые показатели по направлению «Капитальный ремонт»

Базовый сценарий

№	Мероприятия	Значение
1	<i>Снижения уровня физического износа общего имущества в МКД</i>	-*
2	<i>Рост доли МКД, в которых собственники помещений имеют специальные счета</i>	до 50%
3	Повышение финансовой обеспеченности и эффективности программ капитального ремонта	с 70% до 95%
4	Ежегодный объем капремонта	170 млн кв. м
5	<i>Доля МКД, в которых проведен комплексный капитальный ремонт всех элементов конструкций и оборудования</i>	-*

**Требуется обсуждения и определения*

Сценарий развития (целевой)

№	Мероприятия	Значение
1	<i>Снижения уровня физического износа жилищного фонда</i>	-*
2	<i>Рост доли МКД, в которых собственники помещений имеют специальные счета</i>	до 70%
3	Повышение финансовой обеспеченности и эффективности программ капитального ремонта	с 70% до 100%
4	Ежегодный объем капремонта	210 млн кв. м

5	<i>Доля МКД, в которых проведен комплексный капитальный ремонт всех элементов конструкций и оборудования</i>	*
---	--	---

** Требуется обсуждения и определения*

4.1.3. Аварийные МКД*

**Предлагается исключить из проекта Стратегии данный раздел, поскольку задача ликвидации аварийного жилищного фонда в стратегической постановке более уместна в Стратегии развития строительной отрасли Российской Федерации до 2030 года (как напрямую связанная с новым строительством, в том числе как с жилищным строительством для переселения граждан, так и со строительством в целях преобразования освобожденной территории), а в более среднесрочной постановке – в национальном проекте.*

4.1.4. Энергоэффективность в жилищной сфере

Текущая ситуация

В Российской Федерации Ю-20%* жилищного фонда МКД составляют дома массовых серий 1950-1970-х гг., которые имеют потенциал повышения энергоэффективности на 20-40%¹¹. Удельное потребление тепла в таких домах варьируется в пределах 0,2-0,3 Гкал/кв. м в год¹² (для сравнения: аналогичный показатель в Швеции и Финляндии - 0,1, в Латвии - 0,15¹³).

В соответствии с Федеральным законом № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности» лица, ответственные за содержание МКД, обязаны проводить мероприятия по энергосбережению и повышению энергетической эффективности помещений, а собственники обязаны нести расходы на проведение мероприятий по повышению энергоэффективности.

Однако сегодня отсутствует мотивированный заказчик на проведение работ по повышению энергоэффективности в МКД. У собственников нет достаточных возможностей и мотивации: платеж за коммунальные ресурсы, потребляемые на общедомовые нужды, ограничен нормативом, энергосервисные контракты и кредитные инструменты не развиты, принятие решений общих собраний собственников на практике очень затруднено. Управляющие компании не заинтересованы в проведении энергосберегающих мероприятий, которые требуют вложений с длинным сроком окупаемости, т.к. в

17* Данные предварительные. Будут уточнены по итогам проведения технического учета фонда МКД Экспертные данные ГК «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

12 Экспертные данные ГК «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

13 Официальная база данных по энергопотреблению в странах ЕС Odyssee-Mure (электронный доступ: odyssee-mure.eu/)

таким случае у них нет гарантий на возврат вложенных средств. У ресурсоснабжающих организаций отсутствует мотивация в условиях текущего тарифного регулирования и сложности регулирования инфраструктуры, установленной на общем имуществе МКД.

В настоящее время энергосервисные контракты в МКД не получили широкого распространения. Развитию энергосервисных контрактов препятствует оплата на потребление коммунальных ресурсов на содержание общего имущества в МКД по нормативу (зачастую заниженного). Таким образом, источник финансирования энергосервисных контрактов - разница между фактическим потреблением до и после повышения энергоэффективности - отсутствует. В результате дома с наиболее высокими расходами на общедомовые нужды, в первую очередь требующие проведения соответствующих мероприятий, лишены возможности осуществить их по модели энергосервиса.

Еще одна проблема в развитии энергосервисных контрактов - отсутствие единого заказчика. Энергосервисные контракты невозможно заключать с отдельными собственниками, без ТСЖ или УК. Кроме того, незакрепленная форма управления в МКД и возможность сменить форму в любой момент несут юридические риски для энергосервисной компании.

В теплоснабжении развитию энергосервисных контрактов также препятствует отсутствие законодательной возможности: проводить энергосбережение необходимо по всему дому в целом, однако Федеральный закон № 261-ФЗ не предусматривает такой возможности.

Мероприятия по повышению энергоэффективности могли бы быть реализованы в рамках капитального ремонта. В текущей модели энергоэффективный капремонт не является базовой опцией и требует дополнительного согласования с Фондом содействия реформированию ЖКХ, а региональные размеры взносов в фонд капитального ремонта не учитывают необходимые расходы. Финансирование такого ремонта с использованием энергосервисных контрактов законодательно не предусмотрено.

Существующие меры по стимулированию собственников к внедрению энергоэффективных решений (*к примеру, применение повышающих коэффициентов к плате за коммунальные услуги*) не действуют.

Основной целью Стратегии по направлению энергоэффективности в жилищной сфере является повышение энергоэффективности МКД за счет создание системы государственного стимулирования (включая различные формы поддержки) собственников и частных инвесторов в проведении мероприятий по повышению энергетической эффективности.

Основными задачами реализации Стратегии по направлению являются:

- стимулировать развитие энергосервисных контрактов и других инструментов финансирования мероприятия по повышению энергоэффективности;
- стимулировать установку общедомовых и индивидуальных приборов учета;
- обеспечить поддержку установки индивидуальных тепловых пунктов (ИТП);
- *разработка возможных механизмов применения энергосервиса и обеспечение их правового регулирования.*

Базовый сценарий и сценарий развития

Меры, предлагаемые к реализации в рамках Стратегии:

Разработать и внедрить «энергоэффективные стандарты» при новом строительстве МКД, бюджетных, социально-культурных, коммерческих объектов.

Разработать «энергоэффективные стандарты» для основных проектных решений и мероприятий капитального ремонта зданий (с фиксацией ожидаемого уровня экономии потребления энергоресурсов).

Провести донастройку модели организации учета потребления коммунальных ресурсов, в том числе поручить ресурсоснабжающим организациям устанавливать общедомовые приборы учета ресурсов.

Совершенствовать правовую основу и стимулировать развитие энергосервисных контрактов, в том числе отказаться от ограничения платы за общедомовые нужды (ОДН) нормативом, разработать механизмы обязательного применения энергосервиса, за исключением случаев прямого отказа собственников от его проведения.

Создать правовую основу для сохранения в тарифах по регулируемым видам деятельности экономии от проведения энергосберегающих и энергоэффективных мероприятий.

В отношении установки индивидуальных тепловых пунктов (ИТП) создать комплексную модель реализации мероприятий с учетом возможности использования доступных источников финансирования:

- разрешить ресурсоснабжающим организациям (РСО) устанавливать ИТП без последующей передачи его в состав общего имущества (граница общего имущества устанавливается после ИТП, при этом должен быть обеспечен доступ к местам установки ИТП);
- программа оснащения МКД может финансироваться как за счет экономии, возникающей у РСО, так и за счет сохранения платежа МКД (для обеспечения приемлемых сроков окупаемости).

Создать механизмы долгосрочного и доступного финансирования

мероприятий по повышению энергетической эффективности, включая механизмы федеральных или региональных гарантий финансирования энергосервисных проектов, создания специализированных фондов поддержки энергосервисных проектов в сфере ЖКХ; разработать модели привлечения долгосрочного заимствования.

Включить в цифровую базу технического учета МКД информацию об энергоэффективности зданий.

Создать информационную среду по продвижению ценностей энергоэффективности и ответственного потребления, в том числе разработать электронный «магазин решений», медиаплан, образовательные программы, информационные сервисы.

4.1.5. Цифровизация в жилищной сфере

Реализация задач по повышению доступности и качества жилищных услуг требует создания цифровых эталонных данных, которые будут использоваться всеми отраслевыми участниками: собственниками, управляющими организациями, инвесторами, застройщиками, государственными структурами.

Эталонные данные должны быть качественными, регулярно обновляемыми и проверяемыми с возможностью доступа третьих организаций и лиц через программные интерфейсы приложений. Минимальные требования качества и показатели качества должны формироваться в системе технического регулирования. Необходимо обеспечить измеримость показателей и их защиту от фальсификации. Программные продукты в существенной части должны заменить систему инспекторского контроля с выездными проверками.

На базе этих данных другие участники рынка смогут: создавать собственные инструменты (например, приложения для голосования собственников на базе данных о собственниках МКД), формировать специализированные программы (например, формировать региональную программу капремонта на базе технического учета МКД), реализовывать мониторинг по различным отраслевым направлениям.

Цифровизация в жилищной сфере заключается в создании двух ключевых баз данных: цифровой базы технического учета жилищного фонда и единой электронной базы собственников.

Цифровая база технического учета МКД

- Необходимо создать обновляемую цифровую базу данных всех МКД с информацией о текущем состоянии дома (в том числе по отдельным элементам), реализованных и запланированных капремонтов, расселения и пр.
- База данных технического учета позволит, в том числе разрабатывать региональные программы капремонта (с учетом приоритизации домов по

уровню износа), осуществлять мониторинг реализации мероприятий, обеспечить прозрачность текущих и капитальных ремонтов для собственников.

Единая электронная база собственников

- Необходимо сформировать электронную базу данных собственников недвижимости с возможностью регулируемого доступа к данным, обеспечивающую защиту персональных данных собственников.
- База данных собственников позволит упростить коммуникацию в рамках принятия общих решений в МКД, проведение и реализацию решений общих собраний, работу с должниками, создание удобных пользовательских сервисов.

4.2. Коммунальная сфера

4.2.1. Теплоснабжение и горячее водоснабжение

Текущее состояние отрасли и ключевые проблемы

Система теплоснабжения Российской Федерации состоит из 50 тыс. локальных систем и 18 тыс. обслуживающих их предприятий. Потребление тепловой энергии в России составляет 2 млрд Гкал/год, из которых 65-70% относятся к централизованным системам теплоснабжения.

По данным за 2017 г. выработка 522 функционирующих в России тепловых электростанций, имеющих теплофикационное оборудование, составляет 479,9 млн Гкал/год. От 74,9 тыс. отопительных и производственно-отопительных котельных средней мощностью 7,9 Гкал/ч и средним КПД, равным 65%, поставляется тепловая энергия в объеме 837,8 млн Гкал/год.

Отраслевая инфраструктура характеризуется высоким уровнем износа: при общей протяженности тепловых сетей в России порядка 175 тыс. км, по экспертным оценкам, свой нормативный срок отслужили около 60% из них, а физический износ основных фондов котельных составил 55%.¹⁴

Положение отрасли теплоснабжения и горячего водоснабжения в настоящее время характеризуется следующими ключевыми проблемами:

Высокий уровень износа генерирующего оборудования и особенно распределительной инфраструктуры как следствие недоинвестирования в основные фонды по причинам ценовых ограничений и неэффективных практик управления данными предприятиями. Результатом недоинвестирования стал значительный износ инфраструктуры как с точки зрения состояния оборудования, так и с точки зрения устаревших технологий. Непосредственным результатом стали высокие уровни потерь теплоносителя.

Отсутствие должной системы учёта и контроля за надёжностью и

14 Доклад центра стратегических разработок «Жилищно-коммунальный комплекс: между политикой и экономикой» - 2018

качеством предоставляемых услуг в теплоснабжении вызвано двумя факторами. Первый фактор - это низкая оснащённость приборами учёта потребления тепловой энергии. На текущем этапе представляется невозможным оперативный анализ тепловых потерь по всей цепочке распределения от генерирующей мощности до индивидуального потребителя (например, до индивидуальных тепловых пунктов). Аналогичная проблема существует в системе мониторинга состояния сети, где нет возможности оперативно определять состояние системы с высокой степенью локализации.

Как следствие, затруднён процесс выставления счетов, весьма ограничен набор аналитических материалов, которые могут быть подготовлены для принятия управленческих решений, а доступная информация в силу своей фрагментарности не подходит для объединения в какую-либо интегрированную информационную систему с элементами автоматизации.

Модель ценообразования, характеризующаяся преобладанием нерыночного подхода к определению тарифов, приводит к наличию большого разброса цен на энергоресурсы между городами со схожими системами теплоснабжения и затратами внутри городов, что негативно влияет как на отзывы населения, так и на операционную деятельность теплоснабжающих, теплосетевых организаций. Одновременно при достаточно высоком платеже за теплоснабжение существует неудовлетворённость качеством предоставляемых услуг.

Отсутствие долгосрочной политики привлечения инвестиций и неэффективный механизм субсидирования: ежегодный пересмотр тарифов приводит к тому, что снижение операционных затрат может быть полностью нивелировано незначительным ростом тарифа в следующем периоде.

Несоответствие значительной части утверждённых схем теплоснабжения поселений, городских округов с населением менее 500 тыс. чел. требованиям к схемам теплоснабжения, порядку их разработки и утверждения, отступления от реализации утвержденных в схемах теплоснабжения планов, что выражается как в низком качестве, так и в невыполнении их роли как инструмента установления целевого оптимального состояния и повышения эффективности функционирования систем теплоснабжения поселения. В большом ряде случаев отсутствует эффективная связь требований схем теплоснабжения и ценовых решений.

В основе составления схем теплоснабжения должен стоять поиск экономически оптимальных путей, позволяющих решать стратегические задачи, в числе которых обеспечение доступности и эффективности услуг теплоснабжения, а также оптимизация перспективного строительства и модернизации генерирующих мощностей. Схемы теплоснабжения должны трансформироваться в эффективный и обязательный инструмент

реформирования и оптимизации систем теплоснабжения, который учитывает интересы как потребителей, так и поставщиков ресурса.

Для исполнения данной цели и соответствия механизма разработки схем общим принципам обеспечения качества и надежности теплоснабжения необходимо стандартизировать подходы к их составлению, утверждению и реализации, обеспечить согласование схем теплоснабжения с программами развития рынка электроэнергии, градостроительного сектора и других смежных отраслей и сетей инженерно-технического обеспечения, а также включение в контур рассмотрения схем меры энергоэффективности на стороне клиентов. Отсутствие системы учета и контроля за надежностью и качеством предоставляемых услуг в теплоснабжении

В теплоснабжении на сегодня не разработан системный подход к контролю за надежностью и качеством услуг. В основе мониторинга должен стоять ряд единых ключевых показателей, позволяющий объективно оценивать текущий уровень оказания услуг и динамику развития, целесообразность внедрения индивидуальных решений в теплоснабжении, а также прогнозировать возможный эффект от инвестиций. Наряду с установкой целевых показателей и технических нормативов необходимо внедрить систему обязательств по их достижению и соблюдению.

Текущий низкий уровень оприборивания (по России лишь 61% МКД оснащены общедомовыми приборами учета тепловой энергии) и отсутствия интеграции данных приборов в единую информационную систему лишает понимания фактического баланса как с точки зрения потребления, так и с точки зрения задействованных мощностей производства.

Доведение уровня оприборенности МКД до 100% к 2025 году позволит усовершенствовать контроль за потерями тепла (разделить технологические и коммерческие потери тепловой энергии) и сделает систему оценки эффективности теплоснабжения объективной. Повышение уровня оприборивания в долгосрочной перспективе создает прозрачную систему начислений и решает проблему недоверия потребителей к поставщикам услуг ЖКХ. Более того, следствием увеличения уровня оприборивания становится создание системы мониторинга состояния активов теплоснабжения и теплопотребления. Такая система имеет также ряд следующих преимуществ:

- упрощение приоритизации инвестиций и снижение затрат на ремонт;
- возможность проводить автоматическое регулирование эффективности системы;
- сокращение времени реагирования на инциденты и сокращение числа инцидентов.

Для более высокого уровня покрытия населения услугами отопления и

горячего водоснабжения и улучшения их качества необходимо проведение комплексных мероприятий по унификации регуляторных требований, по введению единых стандартов качества и безопасности и ответственности за их соблюдение.

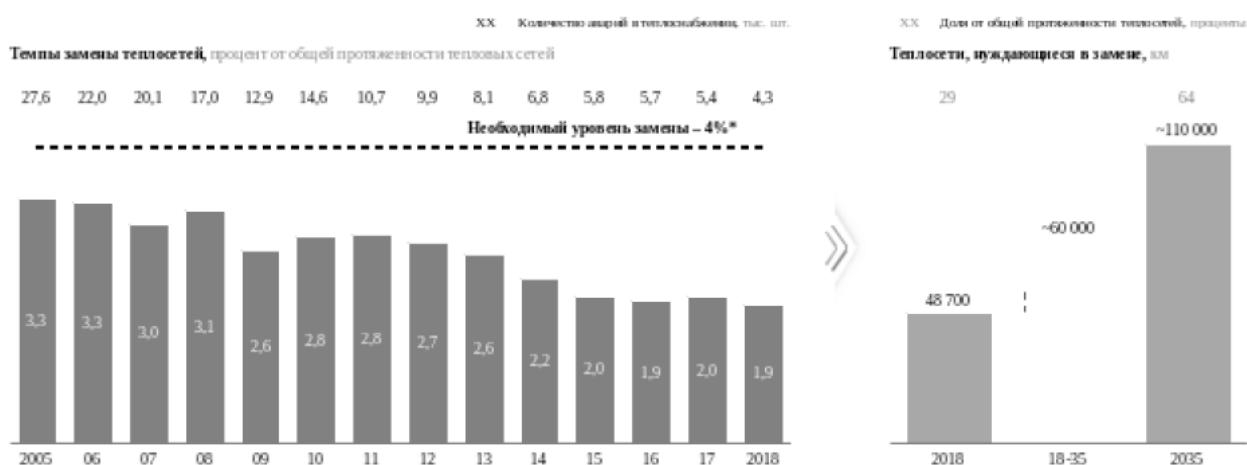
Высокий уровень износа как следствие многолетнего недоинвестирования в основные фонды

Возраст 66% тепловых электрических станций в России - более 30 лет, а средний показатель по стране составляет 34 года, превышая уровень в ведущих странах (Китай - 11 лет, Италия - 21 год, Великобритания - 25 лет, Германия - 26 лет, США - 28 лет).

Высокая изношенность инфраструктуры в теплоснабжении приводит к низкой энергоэффективности теплогенерации и сетевого комплекса, высоким потерям в сетях, которые на сегодняшний день составляют до 30% от отпуска, что также значительно хуже в сравнении с показателями в ряде европейских государств. Текущие темпы замен теплосетей в два раза ниже, чем требуемые по нормативному сроку службы. Отставание темпов замен представляет серьезные вызовы для развития отрасли и технологической надежности.

Перечисленные факторы в совокупности демонстрируют последствия значительного недоинвестирования в отрасль для темпов обновления производственных мощностей и развития отрасли в целом, а также объясняют необходимость разработки мер по стимулированию обновления генерирующих мощностей, сетевого комплекса, центральных тепловых пунктов и инфраструктуры на стороне потребителя (в т.ч. индивидуальных тепловых пунктов).

Рисунок 2. Данные о необходимости замены теплосетей

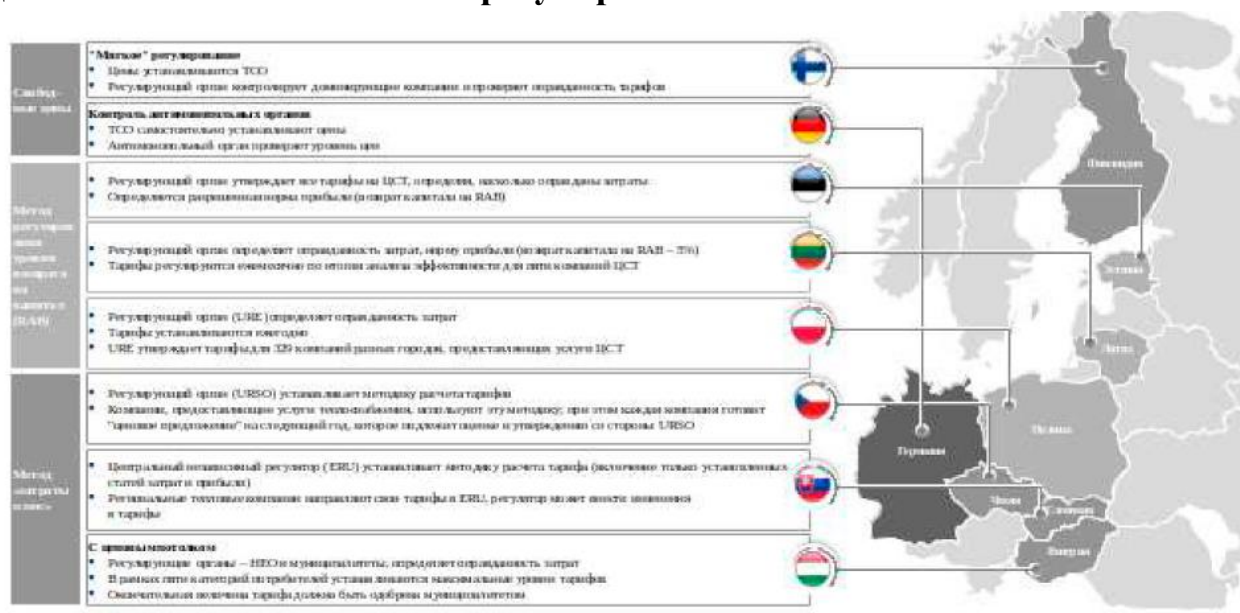


* Процент рассчитан на основании среднего нормативного срока службы теплосетей (25 лет). Фактический срок службы теплосетей зависит от климатических условий, качества теплоизоляции и других факторов.

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Теплоснабжение населенных пунктов, 2005-2018 гг.

Дополнительным вызовом сферы ЖКХ является выполнение экологических требований в генерации тепла и электроэнергии (например, требования по снижению выбросов NOx, SO2, зола (пыль) до уровня НДТ), выполнение которых потребует значительных инвестиций в очистное оборудование и сооружения, а также приборы непрерывного учёта. Одновременное введение высоких требований к выбросам по нормативам НДТ без определения механизма финансирования мероприятий приведёт к значительному увеличению нагрузки на производителей в условиях отсутствия возможности изменения тарифообразования. Ратификация Парижского соглашения станет дополнительным вызовом для электроэнергетики и сферы ЖКХ и потребует тщательного моделирования доступных источников при его принятии. Необходимо рассматривать мероприятия по обеспечению экологических требований в рамках комплексных планов развития территорий в увязке требуемых капитальных затрат, с моделью ценообразования в регионе (муниципальном образовании).

Рисунок 3. Существующие практики применения тарифного регулирования: метод регулирования уровня возврата на капитал (RAB), метод «затраты плюс» и функционирование рынков тепла со свободными ценами и антимонопольным регулированием



В настоящее время разработан метод ценообразования «Альтернативная котельная» (при условии отнесения территории муниципального образования к ценовой зоне рынка теплоснабжения), однако темпы перехода на такую модель незначительны: лишь четыре населенных пункта перешли на метод «Альтернативная Котельная» за полтора года с момента введения нормативной базы. Основные проблемы замедленного перехода на метод «Альтернативная Котельная» заключаются в отсутствии мотивации у муниципалитетов, для

которых данный расчётный тариф «выше, чем текущий». Дополнительной сложностью по мнению отраслевых участников в процессе перехода является достижение согласованной позиции о требуемом уровне и темпах инвестиций на территориях, переходящих на ценообразование по данному методу

Основным методом отраслевого ценообразования в теплоснабжении при этом (для территорий, не отнесенных к ценовым зонам рынка теплоснабжения) должен стать метод технологических эталонов («эталонных тарифов») с определением типовых технологических карт и расчетных эталонных расходов (затрат) по ним компетентными технологическими экспертами.

Для преодоления барьеров интеграции альтернативных механизмов ценообразования и разрешения проблемы накопленного недофинансирования отрасли необходима ревизия метода «Альтернативной котельной» и разработка методологии формирования технологических эталонов в сфере теплоснабжения.

Одним из основных условий перехода на новую модель ценового регулирования является определение показателей качества и надежности теплоснабжения. Необходимо четко разграничить понятия надежности и безопасности:

- надежность теплоснабжения определяется совокупным состоянием систем теплоснабжения и представляет собой рыночную категорию, а требования к уровню надежности должны устанавливаться тем, кто ее оплачивает, т.е. потребителями, выбирающими доступную по платежам категорию надежности;
- безопасность процессов теплоснабжения определяется техническим состоянием конкретного оборудования, минимальные требования к безопасности должны определяться государством.

Требования к уровню качества (давление, температура, циркуляция) и надежности теплоснабжения определяется в схеме теплоснабжения учитывая, что поддержание более высоких значений качества и надежности требует более высоких затрат, обусловленных необходимостью обеспечения соответствующего состояния всей системы теплоснабжения.

При определении допустимых параметров качества тепловой энергии могут быть использованы пониженные параметры теплоносителя - 110 °С и ниже в подающем и 50 °С и ниже в обратном трубопроводах.

Выполнение требований по качеству теплоснабжения со стороны единой теплоснабжающей организации оценивается потребителем тепловой энергии по показаниям общедомовых приборов учета, оснащенность которыми к 2025 году должна соответствовать 95%.

Невыполнение обязательств по обеспечению требуемого уровня качества и надежности теплоснабжения предусматривает выплату пострадавшему

потребителю, заявившему о нарушении условий договора, соразмерной компенсации, соответствующей затратам такого потребителя на обеспечение собственного потребления тепловой энергией соответствующего качества наиболее дорогим из альтернативных способов. Обязательным условием выплаты такой компенсации является оснащённость потребителя индивидуальным прибором учета.

Невыполнение потребителем обязательств по параметрам качества возвращаемого теплоносителя, подтвержденное приборами учета, предусматривает в отношении такого потребителя применение штрафных санкций.

Цели Стратегии в сфере развития теплоснабжения и горячего водоснабжения:

- Повысить надёжность, эффективность, наблюдаемость и качество системы центрального теплоснабжения с учетом требований по снижению экологической нагрузки.
- Обеспечить возможность долгосрочного развития и привлечения инвестиций в отрасль за счет комплексного планирования развития, обеспеченного источниками финансирования необходимых инвестиций.
- Сохранить доступность ресурса для конечного потребителя.

Основные задачи реализации Стратегии в сфере развития теплоснабжения и горячего водоснабжения:

- Оптимизировать процесс составления, утверждения и реализации схем теплоснабжения с учетом приоритизации эффективного использования комбинированных мощностей и модернизации систем передачи, распределения и потребления тепловой энергии.
- Повысить требования к эффективности всех участников отрасли, обеспечить равные условия функционирования и ответственности для частных и государственных компаний.
- Обеспечить объективную устойчивую систему учета и мониторинга качества теплоснабжения, основанную на отслеживании фактического состояния и безопасности.
- Обеспечить ускорение темпов модернизации комплекса теплоснабжения и повышения его энергоэффективности (по всей цепочке распределения энергии от генерации до потребителя).
- Создание благоприятных условий для инвестирования: формирование развитой институциональной среды сопровождения реализации инвестиционных проектов.
- Развитие института государственно-частного партнерства, применение наиболее эффективных решений хозяйствования, дополнительных форм, стимулов и гарантий.

Схемы теплоснабжения

Схемы теплоснабжения поселений, городских округов должны служить инструментом эффективного регулирования и определения политики обеспечения качественного и надежного теплоснабжения наиболее экономичным способом.

Схемы теплоснабжения в процессе их разработки и утверждения должны сопровождаться синхронизацией по мероприятиям и срокам реализации с отраслевыми схемами: схемами теплоснабжения, водоснабжения, газоснабжения, схемами и программами развития электроэнергетики субъектов Российской Федерации, с генеральными планами поселений в части жилищного строительства, развития отраслей промышленности и сельского хозяйства, а также согласованием с существующей градостроительной политикой и перспективными планами развития городской среды, а также с программами развития рынка электроэнергии.

Первоочередной мерой повышения эффективности схем теплоснабжения является создание на уровне субъектов Российской Федерации единых центров *для планирования комплексного развития населенных пунктов и коммунальной инфраструктуры* и принятия инвестиционных и ценовых решений. В целях обеспечения такого решения необходимо передать полномочия по принятию решений об утверждении схем теплоснабжения на уровень органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

При этом должно дополнительно быть обеспечено:

- Усовершенствование института публичных обсуждений, в рамках которой должен быть обеспечен баланс между вовлечением широкого круга участников (представителей муниципальных образований, населения, крупных потребителей, ресурсоснабжающих организаций, регулирующих органов и т.д.) в обсуждение схем теплоснабжения и сбор предложений и выработкой наиболее оптимальных решений в регламентированные сроки проведения дискуссий;
- Определение и уточнение показателей, являющихся ориентирами для оптимизации схем развития теплоснабжения;
- Создание механизма принятия решений о требуемом уровне инвестиций и их привязки к способам ценообразования для соответствующих территорий.

Повышение качества разработки схем теплоснабжения поселений, городских округов включает:

- разработку схем на основе объективной оценки региона (муниципального образования) по комплексным показателям: ресурсный потенциал, экономическое положение, характеристика потребителей, структура

бюджета;

- повышение эффективности обсуждения схем теплоснабжения через составление перечня стандартных аналитических анкет и сводного отчёта показателей для экспресс-оценки эффективности схемы теплоснабжения, включая оценку по эффективности использования источника теплоснабжения, целесообразность установки индивидуальных тепловых пунктов, целесообразность перехода на закрытые системы горячего водоснабжения, интегральную оценку эффективности потребления энергоресурсов.

Повышение энергоэффективности должно стать составной частью всех схем теплоснабжения как в части планирования мероприятий и капитальных затрат, так и в части учета эффекта от мероприятий в оптимальной схеме снабжения. В компетенции региональных комиссий по схемам теплоснабжения должна входить проверка схем на предмет соответствия требованиям энергосбережения и энергоэффективности, что обеспечит контроль за соблюдением соответствующих требований.

Учёт потребления и управление данными

Учет и мониторинг состояния системы должны быть улучшены по двум направлениям: повышение качества учета отпуска тепла на границе передачи ресурса (например, учет тепла на границе дома или после индивидуального теплового пункта), а также повышение качества информации о потерях тепла от коллектора источника до момента передачи ресурса потребителю.

Повышение качества учета отпуска тепла на границе передачи потребителю возможно через установку общедомовых приборов учёта в 100% МКД и индивидуальном жилищном строительстве а также через интеграцию современной автоматизированной системы комплексного учета потребления ресурсов, диспетчеризацию системы теплоснабжения.

Предполагается внедрение нормативных требований об обязательном оприборовании всего нового жилищного фонда приборами общедомового учета. При этом установка индивидуальных приборов учёта внутри

МКД должна быть правомерной в случае принятия соответствующего решения членами общего собрания собственников *помещений в МКД*.

Повышение качества учёта потерь и мониторинг состояния тепловых сетей будет достигаться за счет поэтапного обновления сетей теплоснабжения и оснащения системы распределения приборами мониторинга фактического износа системы распределительных трубопроводов.

Оптимизация системы теплоснабжения, в т.ч. принятие правильных управленческих решений, потребует оптимизации системы отчётности и статистики в сфере теплоснабжения:

- Исключение дублирующих форм отчетности и показателей, собираемых на разных уровнях.
- Увязка баз данных, передаваемых в государственные информационные системы ЖКХ, топливно-энергетического комплекса, субъектов Российской Федерации и муниципалитетов.
- Организовать систематический анализ данных массивов информации с целью мониторинга их эффективности.

Качество, надежность и покрытие услуг теплоснабжения

Повышение качества и надежности услуг теплоснабжения достигается за счет следующих мер:

- Внедрение в схемы теплоснабжения нормативных показателей по частоте и длительности прерывания услуг теплоснабжения для мониторинга качества оказываемых услуг;
- Разработка, стандартизация и оценка целесообразности внедрения индивидуальных решений в теплоснабжении в малых населенных пунктах (муниципальных образованиях с населением менее 50 тыс. человек) для увеличения покрытия населения услугами отопления и горячего водоснабжения;
- Оценка эффектов от внедрения индивидуальных решений в теплоснабжении должна происходить в рамках рассмотрения схемы теплоснабжения муниципального образования.

Эффективной мерой формирования инвестиционного ресурса в отрасли станет проведение инвентаризации сетевого комплекса для определения фактического технологического состояния (износа) сетевого хозяйства, переоценки активов предприятий, что позволит восстановить стоимость активов и собственный ресурс для реинвестирования.

Переоценка основных фондов как мера увеличения инвестиционного ресурса особо актуальна для теплоснабжающих организаций. Ожидаемым эффектом приведения стоимости активов к уровню фактических рыночных показателей в данном случае выступает обеспечение залоговой стоимости для возможностей кредитования, следствием чего станет преодоление дефицита заемных средств и создание предпосылки для восстановления инвестиционного потенциала. Непосредственно переоценка основных фондов потребует ряда подготовительных мероприятий, в числе которых проверка объектов активов, подлежащих переоценке, подготовка необходимой документации, экспертных оценок и заключений, сбор и верификация информации об уровне рыночных цен на основные средства.

Примером возможной программы будет являться установка индивидуальных тепловых пунктов в целых районах муниципальных

образований. Данные программы потребуют высокой координации между государственными органами, жителями и ресурсоснабжающими организациями, решения вопросов по оценке их эффективности, ценообразованию и субсидированию капитальных затрат, а также нормативного регулирования данных программ.

Важным вопросом является правовой статус и механизм установки индивидуальных тепловых пунктов во вновь вводимых МКД и в существующем жилищном фонде. Реализация комплексных программ по повышению эффективности потребует решения вопросов относительно обязательности установки индивидуальных тепловых пунктов, права собственности на них, и доступа к индивидуальным тепловым пунктам для обслуживания и контроля за их состоянием.

Ключевые показатели по направлению «Теплоснабжение и горячее водоснабжение»*

Базовый сценарий

№ п/п	Наименование показателя	Единица измерения	2019	2024	2030	2035
1	Уровень потерь тепловой энергии при передаче и распределении	% от отпуска	30	27	23	20
2	Темп замены тепловых сетей	%	2	2,6	3,7	3,9
3	Доля площадей, оборудованных: Централизованным отоплением Горячим водоснабжением	%	86 70	87,7 73,3	88,8 76,1	89 78
4	Уровень оприборенности МКД ОДПУ	%	55	85	90	95

* показатели могут быть уточнены с учетом дополнительного обсуждения

Сценарий развития (целевой)*

№ п/п	Наименование показателя	Единица измерения	2019	2024	2030	2035

1	Уровень потерь тепловой энергии при передаче и распределении	% от отпуска	30	25	20	15
2	Темп замены тепловых сетей	%	2	4	6,3	7,4
3	Доля площадей, оборудованных: Централизованным отоплением Горячим водоснабжением	%	86 70	88,6 78,8	91,3 83,7	95 90
4	Уровень оприборенности МКД ОДПУ	%	55	90	100	100

* показатели могут быть уточнены с учетом дополнительного обсуждения

4.2.2. Водоснабжение и водоотведение

Текущее состояние

В настоящий момент в отрасли водоснабжения и водоотведения действует более 3 тыс. предприятий различной организационной формы. В России действует 76 тыс. водозаборов, 27 тыс. насосных станций водопровода, 17 тыс. канализационных насосных станций, 3 тыс. очистных сооружений водопровода пропускной способностью 59 тыс. куб. м., 5 тыс. очистных сооружений канализации, пропускной способностью 51 тыс. куб. м. Протяженность сетей водоснабжения составляет 580 тыс. км (в т.ч. водоводы - 126 тыс. км, уличная водопроводная сеть - 379 тыс. км, внутриквартальная и внутридомовая - 75 тыс. км), сетей водоотведения - 197 тыс. км.

Положение отрасли водно-канализационного хозяйства (далее - ВКХ) в настоящее время характеризуется следующими ключевыми проблемами:

- высокой долей сетей, требующих замены, и низким темпом замен;
- низкой долей нормативно очищенной сточной воды;
- низким инвестиционным потенциалом отрасли, обусловленным текущей моделью ценообразования и структурой отрасли;
- несогласованностью схем водоснабжения, ценообразования, инвестиционных решений и требований, предъявляемых к водоканалам, по доступности и качеству водоснабжения и водоотведения.

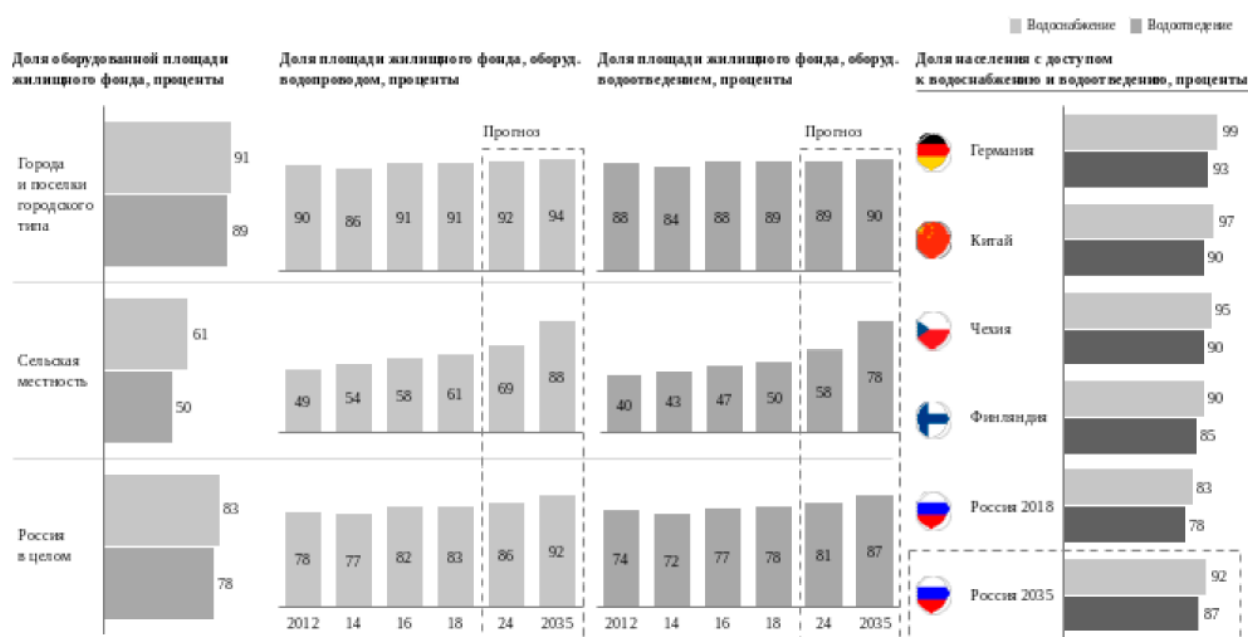
Низкая обеспеченность населения услугами водоснабжения и водоотведения

По состоянию на 2018 г. только 87,5% населения имеют доступ к питьевой воде, соответствующей требованиям безопасности, 83% площади жилого фонда оборудованы водоснабжением и 78% водоотведением¹⁵.

В целях повышения обеспеченности качественной питьевой водой Правительство Российской Федерации в рамках национального проекта «Экология» реализует федеральный проект «Чистая вода». Реализация проекта позволит к 2024 г. повысить долю населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения, до 90,8% (99% в городских поселениях).

С 2014 по 2018 г. ежегодный рост доли жилплощади, оборудованной водопроводом и водоотведением, составил 0,9% (в т.ч. в сельской местности - 3,6%). При сохранении текущих темпов роста к 2035 г. доля жилплощади, оборудованной водоснабжением, составит 85,2%, водоотведением - 79,6%, что сравнимо с текущими показателями таких стран, как Финляндия (90% и 85% соответственно) и Чехия (95% и 90%), но все еще значительно отстает от показателей Германии (99% и 93%).

Рисунок 4. Анализ обеспеченности жилищного фонда водопроводом и водоотведением в России и в мире.¹⁶



Источник: Национальная статистика сравниваемых стран. Федеральная служба государственной статистики, Жилищные условия населения, 2012-2018 гг.

Увеличение площади жилого фонда, имеющего доступ к централизованным системам водоснабжения и водоотведения, приводит к

¹⁵ Федеральная служба государственной статистики

¹⁶ Национальная статистика сравниваемых стран. Федеральная служба государственной статистики, Жилищные условия населения, 2012-2018 гг.

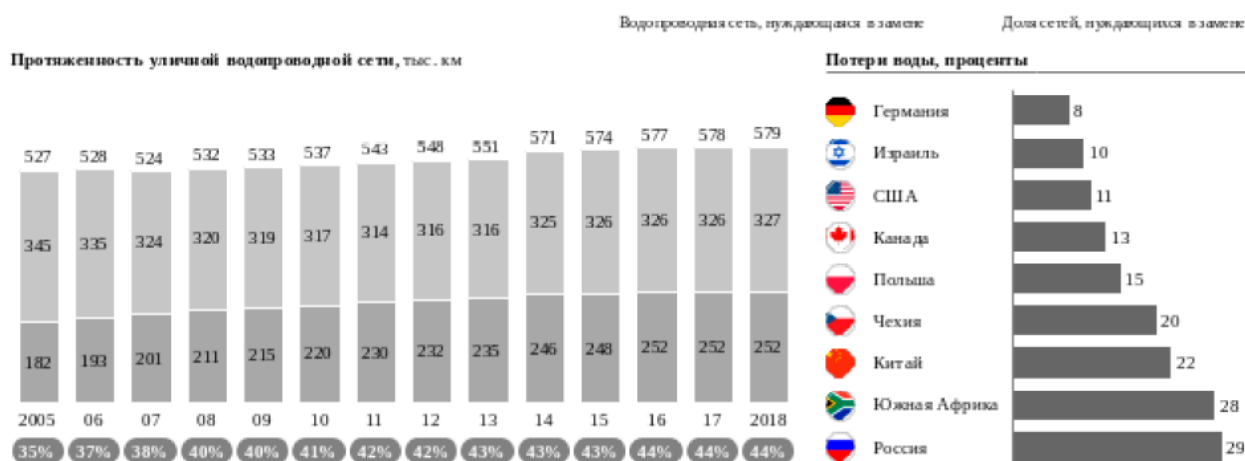
расширению сетевого хозяйства и увеличению его мощности. Площадь обслуживаемого жилого фонда увеличилась на 25%, протяженность сетей - на 8,9% (с 2008 по 2018 г.), а средняя производственная мощность уменьшилась на 3,8% (с 2008 по 2018 г.). При этом за 17 лет (с 2002 по 2018 г.) потребление воды и прием стоков сократились на 1/3.

Высокая доля сетей, требующих замены

Надежность водоснабжения и водоотведения улучшается (снижается количество повреждений и аварий), что, однако, вызывается уменьшением давления в сетях, связанным с падением объемов потребления, а не капитальными инвестициями. Ежегодно производится замена 1,1% от общего протяжения водопроводных сетей и 0,4% от общего протяжения сетей водоотведения при необходимом минимальном ежегодном обновлении сетей водоснабжения и водоотведения - 3%.

Низкие темпы замен привели к увеличению доли сетей, требующих замены, с 35% в 2005 г. до 44% в 2018 г. При сохранении текущих темпов роста к 2035 г. доля сетей, требующих замены, достигнет 56%.

Рисунок 5. Анализ протяженности уличной водопроводной сети в России и в мире



Источник: Национальная статистика сравниваемых стран. Федеральная служба государственной статистики, Форма №1-водопровод, 2005-2018 гг.

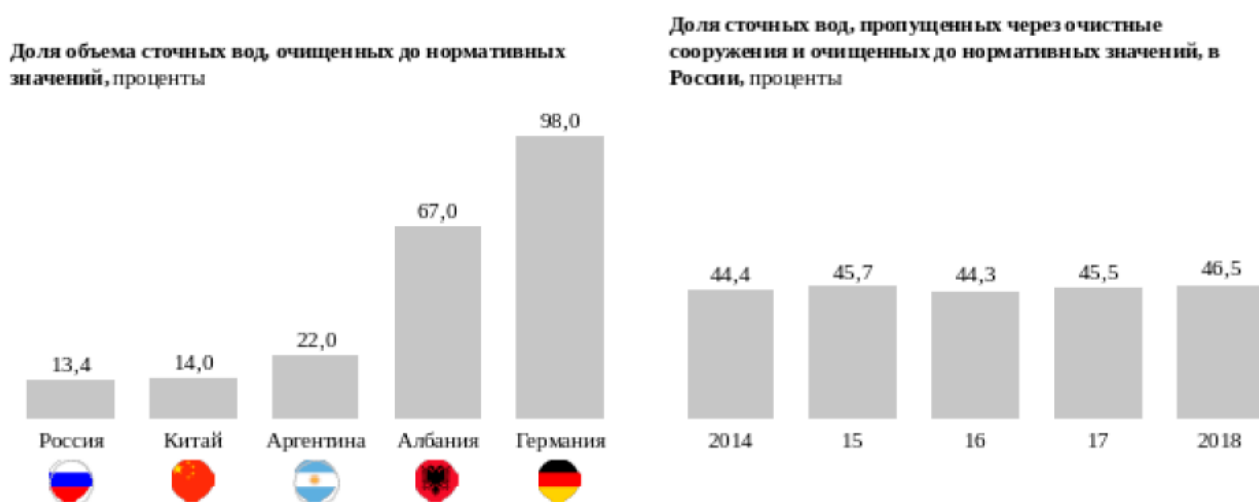
Высокая изношенность сетевого хозяйства и недостаточный темп замен ведут к высокой доле утечек и неучтенного расхода воды - 29%, что выше, чем в ведущих странах (Германия - 8%, Израиль - 10%, США - 11%).

В России доля нормативно очищенной сточной воды (13,4%¹⁷) ниже, чем во многих других странах, например, Аргентине (22%), Албании (67%) и Германии (98%)¹⁸. При этом доля сточных вод, пропущенных через очистные сооружения и очищенных до нормативных значений, составляет 46,5%.

¹⁷ Федеральная служба государственной статистики

¹⁸ Данные ООН о достижении целей устойчивого развития. Для безопасно очищаемой сточной воды.

Рисунок 6. Анализ практики очистки сточных вод до нормативных значений в России и в мире



Источник: Национальная статистика сравниваемых стран. Федеральная служба государственной статистики, Доля безопасно очищаемых сточных вод, 2014-2018 гг.

Низкий уровень очистки сточных вод обусловлен как недостаточной обеспеченностью населенных пунктов очистными сооружениями, так и устаревшими оборудованием и технологиями очистки. Также затруднено исполнение требований природоохранного законодательства о необходимости очистки сточных вод до уровня нормативов для водоемов рыбохозяйственного назначения по всему перечню потенциально нормируемых показателей. Это обусловлено высокой стоимостью необходимых технологий и отсутствием закрытого перечня нормируемых показателей, на соблюдение которых должно быть направлено внедрение технологии. Де-факто требования природоохранного законодательства к очистке сточных вод выше аналогичных требований, предъявляемых странами ЕС, и требований, предъявляемых к питьевой воде.

Кроме того, актуальной является проблема обращения с осадком сточных вод, образующимся в ходе водоподготовки и очистки сточных вод. В настоящее время большая часть образующихся водопроводных осадков и осадков сточных вод после соответствующей обработки не используется в качестве сырья или продукции, а как отходы размещается в объектах размещения отходов. Водоканалы вынуждены нести значительные затраты на *обработку, хранение и утилизацию этих отходов, связанные с необходимостью внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду и с санитарными требованиями по дезинвазии осадков.*

Низкий инвестиционный потенциал отрасли

Основными причинами низкого инвестиционного потенциала отрасли являются текущая система ценообразования (установления тарифов) и

недооцененность существующих активов. Как следствие, накапливается недофинансированность и отсутствуют гарантии возврата инвестиций.

В настоящий момент ведется работа по разработке эталонных тарифов, на основании которых возможно формирование долгосрочной формулы ценообразования. Однако эта работа осложняется как отсутствием достоверной информации и прозрачной системы сбора и анализа данных о технических и экономических показателях работы организаций ВКХ, так и разнородностью технологических процессов и технологий водоподготовки и очистки сточных вод, зависящих от типа водоисточника, качества исходной воды и рельефа местности.

Кроме отсутствия достоверных сопоставимых данных, сложность определения нормативов операционных затрат заключается и в различиях применяемых методических подходов органами регулирования разных субъектов Российской Федерации в рамках одних и тех же нормативных документов в сфере тарифного регулирования. Это связано с тем, что некоторые особенности регулирования определены нормативными документами лишь рамочно, а некоторые могут вступать в противоречие друг с другом. Частично практика регулирования тарифов урегулирована разъяснительными письмами федеральных органов исполнительной власти, которые не носят нормативный характер.

Представляется целесообразным оставить определение конкретных значений размера тарифов, а также их операционной и инвестиционной составляющей на уровне субъектов Российской Федерации, установив на федеральном уровне необходимые технологические нормативы для типовых технологических процессов, конкретные формулы расчета региональных нормативов органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также типовые процедуры принятия решений для случаев, когда требуется использование нестандартных технологий. Это позволит обеспечить более точный расчет эталонных значений операционных расходов на региональном уровне в полном соответствии с разработанной методологией. При этом:

- Операционные расходы в составе необходимой валовой выручки будут определяться регионами в строгом соответствии с установленными нормативами и формулами расчета;

- Инвестиционные расходы необходимо определять сценарно, с учетом ограничений по размеру тарифов, бюджетного финансирования и имеющихся в регионе планов по развитию ЖКХ, мероприятий комплексных экологических разрешений, планов по приведению качества питьевой воды в соответствие с установленными требованиями и сроков их реализации.

Текущий учет активов на балансе предприятий не отражает их фактического технического состояния, что затрудняет формирование инвестиционного ресурса на модернизацию.

Отрасль ВКХ характеризуется фрагментированностью и неравномерным техническим и экономическим положением водоканалов. В сфере ВКХ действует более 3 тыс. предприятий, при этом 80% из них являются убыточными, а на топ-10 водоканалов приходится более 30% оборота отрасли. Таким образом, только крупные водоканалы имеют потенциал развития за счет эффекта масштаба, в то время как у предприятий в малых населенных пунктах часто отсутствуют ресурсы и компетенции для эффективного управления ВКХ. Предприятия в малых населенных пунктах не привлекательны для частных инвесторов. Все эти факторы приводят к дальнейшему усугублению дисбалансов в технологическом и экономическом положении водоканалов.

Несогласованность схем водоснабжения, инвестиционных решений, ценообразования и требований, предъявляемых к водоканалам

В настоящий момент на практике не получил надлежащего исполнения законодательно утвержденный алгоритм планирования развития ВКХ через вертикально структурированную иерархию плановых документов: градостроительные документы - программа комплексного развития коммунальной инфраструктуры - схема водоснабжения/водоотведения - (концессионное соглашение) - инвестиционные программы организаций ВКХ, контроль и формальное определение целей развития, которые должны отслеживаться через систему целевых показателей - показателей качества, надежности и эффективности деятельности водоканалов.

Для увязки нормативных требований к работе ресурсоснабжающих организаций в единую систему целесообразно как провести ревизию существующих требований, так и предусмотреть процедуру оценки тарифных последствий по всем проектам нормативно-правовых актов, вводящих новые требования к деятельности ресурсоснабжающих организаций, а также - при введении тарифных ограничений - процедуру экспертной оценки возможности исполнения установленных требований (исполнения мероприятий, предусмотренных комплексными экологическими разрешениями, планами мероприятий по приведению качества питьевой воды в соответствие с установленными требованиями).

Цели Стратегии в части водоснабжения и водоотведения:

- Повысить обеспеченность и качество услуг водоснабжения и водоотведения, а также надежность, бесперебойность централизованных систем ВКХ, снизив отрицательное влияние на окружающую среду;
- Обеспечить устойчивое развития отрасли за счёт комплексного

планирования развития с обеспечением источниками финансирования необходимых инвестиций;

- Сохранить доступность водоснабжения и водоотведения для потребителей, в том числе за счет эффективного применения адресных субсидий.

Задачи реализации Стратегии в части водоснабжения и водоотведения:

- Сформировать эффективный механизм планирования и управления отраслью, включая систему учета и управления данными.
- Создать условия для формирования инвестиционного ресурса в отрасли, в том числе за счет перехода на долгосрочную модель ценообразования, обеспечения равных условий функционирования для государственных и частных предприятий и расширения мер государственной поддержки отрасли.
- Обеспечить эффективное использование механизма адресной поддержки отдельных групп населения, исходя из принципа нуждаемости.
- Повысить качество и обеспеченность услугами водоснабжения и водоотведения за счет ускорения темпов модернизации и расширения инфраструктуры ВКХ.
- Снизить негативное влияние на окружающую среду за счет увеличения доли нормативно очищенной сточной воды и сокращения накопленных объемов осадка сточных вод.

Базовый сценарий

Базовый сценарий реализации Стратегии в сфере водоснабжения и водоотведения предполагает сохранение текущих темпов роста обеспеченности услугами, что означает прирост доли жилищного фонда, оборудованного водоснабжением и водоотведением, на 0,7% в год, увеличение нормативного уровня замен в сетевом хозяйстве до 3% для постепенного снижения доли сетей, требующих замены.

Механизм планирования развития централизованных систем водоснабжения и водоотведения

В целях обеспечения устойчивого развития отрасли необходимо сформировать механизм комплексного долгосрочного планирования, увязывающего воедино планы развития городов, коммунальных систем и принимаемые инвестиционные и ценовые (тарифные) решения.

Основой такого планирования должны стать планы комплексного развития (далее - ПКР) муниципалитетов. На уровне субъекта Российской Федерации должен быть сформирован единый центр принятия решений по утверждению планов комплексного развития, включая схемы развития всех коммунальных систем, инвестиционных и ценовых решений. Появление такого

централизованного механизма позволит создать прозрачные и долгосрочные «правила игры» в отрасли на каждой территории.

Для снижения административной нагрузки на предприятия отрасли и повышения эффективности системы сбора, учета и анализа отраслевых данных необходимо провести ревизию отчетной информации и создать единую систему мониторинга и общую информационную базу данных с дифференцированным уровнем доступа для заинтересованных организаций, обеспечивающей информационное обеспечение принятия решений.

Создание единой системы мониторинга и общей базы данных потребует:

- систематизации и доработки содержания и требований к заполнению форм государственного статистического наблюдения;
- введения требований к порядку ведения отдельного учета доходов и расходов в сфере водоснабжения и водоотведения, в том числе к порядку отнесения расходов по видам деятельности и технологическим процессам;
- введение перечня и методологии расчета и сбора данных о технических показателях деятельности организаций.

Формирование инвестиционного ресурса

Сохранение даже текущего уровня износа основных фондов требует значительного увеличения объема инвестиций в отрасль. Существующего инвестиционного ресурса отрасли недостаточно для обеспечения устойчиво высоких темпов реконструкции основных фондов.

Ключевой мерой для формирования инвестиционного ресурса в отрасли является разработка и введение модели долгосрочного ценообразования (инвестиционной модели установления тарифов), аналогичной модели «Альтернативной котельной» в теплоснабжении, предусмотрев в такой модели обязательность соответствия требованиям по качеству питьевой воды и экологическим требованиям по очистке сточных вод.

При этом основным вариантом тарифообразования, также как и в теплоснабжении, может стать модель технологических эталонов с определением тарифов на основании состава технологических процессов каждого предприятия по принципу «технологического калькулятора» из четко отнормированных по затратам типовых технологических карт.

Еще одной эффективной мерой формирования инвестиционного ресурса в отрасли станет проведение инвентаризации сетевого комплекса для определения фактического технологического состояния (износа) сетевого хозяйства, переоценки активов предприятий, что позволит восстановить стоимость активов и собственный ресурс для реинвестирования.

В тех населенных пунктах, где в силу специфики поставки ресурса (малая численность в условиях существенных технологических затрат) невозможно

обеспечить возвратность инвестиций за счет тарифной выручки, необходимо предусмотреть возможность прямого финансирования со стороны государства капитальных затрат, направленных на обеспечение качества услуг водоснабжения и водоотведения (включая механизм капитальных грантов).

Стимулирование укрупнения предприятий водоснабжения и водоотведения на уровне региона (в том числе с сохранением прав собственности на активы на уровне муниципальных образований) позволит повысить их экономическую эффективность и технологическую надежность за счет централизации функций и ресурсов.

Также для обеспечения устойчивого развития отрасли необходимо расширение мер государственной поддержки предприятий ВКХ, включая субсидируемые процентные ставки, особые налоговые режимы и налоговые льготы (в т.ч. специальные налоговые и неналоговые инструменты, направленные на поддержку «зеленых» проектов и внедрение «зеленых» технологий), развитие механизма государственных гарантий.

Налоговые инструменты стимулирования инвестиций могут включать сохранение налогового режима при заключении концессионного соглашения, льготирование налога на имущество на новое строительство и реконструкцию объектов ВКХ, снижение НДС на питьевую воду до 10%.

Кроме того, эффективным инструментом поддержки отрасли может стать включение финансирования объектов ВКХ в государственные программы и программы институтов развития:

- создание и развитие системы экологических фондов, в т.ч. разработка механизмов экологического страхования на базе привлечения средств экологических фондов, а также использование подобных механизмов для цели их формирования;
- стимулирование и поддержка инновационной деятельности организаций жилищно-коммунального комплекса и смежных отраслей в направлении повышения эффективности использования;
- изменение структуры инвестиций в сторону увеличения доли расходов на НИОКР и инновации, модернизацию, создание высокопроизводительных рабочих мест, повышение экономической и энергетической эффективности, в результате чего в лучшую сторону изменится возрастная структура основных фондов, технологический уровень производства, квалификация работников ЖКХ;
- - существенное увеличение доли отечественного оборудования, товаров и услуг в закупках хозяйствующих субъектов в сфере ЖКХ, снижающее зависимость от импорта.

При переходе на долгосрочную модель ценообразования, обеспечивающую

возвратность инвестиций, необходимо обеспечить сохранение доступности услуг водоснабжения и водоотведения для потребителей, для чего необходимо перейти к эффективному использованию механизма адресных субсидий наименее социально незащищенным слоям населения.

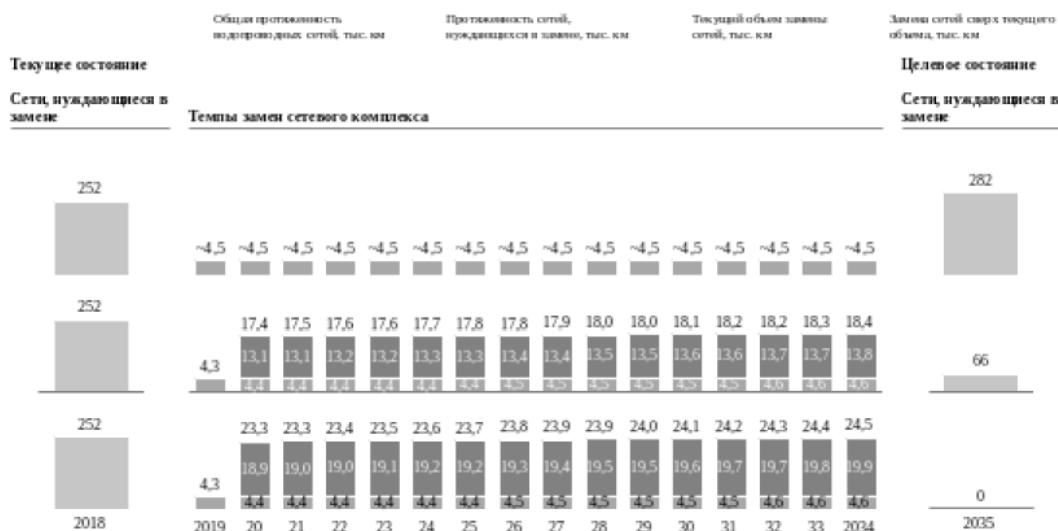
Повышение качества, надежности и обеспеченности услугами

Повышение качества, надежности и обеспеченности услугами водоснабжения и водоотведения в первую очередь потребует осуществить переход от замен по нормативным срокам к заменам по фактическому техническому состоянию, для чего необходимо осуществить комплексную инвентаризацию текущего технического состояния систем ВКХ.

После установления текущего состояния необходимо реализовать программу модернизации сетевого хозяйства, направленную на повышение темпов ежегодных замен до 3% в год и снижения доли сетей, требующих замены, до 20% к 2035 г.

Реализация федерального проекта «Чистая вода» позволит увеличить долю населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения, до 90,8% (99% в городах).

Рисунок 7. Анализ сценариев замены водопроводных сетей.



Источник: Федеральная служба государственной статистики, Форма №1-водопровод, 2005-2018 гг.

Для повышения обеспеченности услугами водоотведения и снижения негативного влияния на окружающую среду в малых населенных пунктах, необходимо реализовать программу субсидирования и льготного кредитования разработки и установки типовых решений по локальной очистке сточных вод в малых населенных пунктах и ИЖС.

Для обеспечения высокого качества услуг водоснабжения и водоотведения также необходимо провести комплексную программу инвентаризации, актуализации и создания новых технических стандартов. В настоящий момент

большая часть стандартов не актуальна и не соответствует лучшим практикам и технологиям, часть важнейших процессов в водоснабжении и водоотведении в принципе не стандартизированы.

В целях обеспечения населения качественными услугами по водоотведению и снижению негативного влияния на окружающую среду необходимо привести требования к очистке сточных вод в соответствие с европейскими стандартами (или требованиями, предъявляемым к качеству питьевой воды), возможностями очистных сооружений предприятий ВКХ, состоянием водоемов и размером населенных пунктов.

В целях формирования условий для эффективного обращения с осадком сточных вод необходимо урегулирование порядка обращения с осадком и проработка возможности и вариантов снятия нормативных ограничений на его повторное использование.

Для осуществления контроля за региональной политикой в сфере ЖКХ необходимо разработать типовую дорожную карту по разработке сценариев регулирования субъектами Российской Федерации и единый порядок рассмотрения сценариев и согласования выбранного графика реализации мероприятий по регулированию и развитию ЖКХ. Указанные графики должны включать в себя перечни мероприятий со сроками их реализации, увязанные с ростом тарифов и платы граждан за коммунальные услуги, объемами бюджетного финансирования, а также с целевыми показателями надежности и качества предоставляемых коммунальных услуг.

В качестве меры по обеспечению исполнения разработанных и утвержденных графиков по регулированию и развитию ЖКХ в регионах необходимо предусмотреть ответственность как со стороны регулируемых организаций, так и со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в том числе путем учета при оценке деятельности губернаторов).

Сценарий развития (целевой):

Сценарий развития в водоснабжении и водоотведении предполагает ускорение темпов роста обеспеченности услугами (рост протяженности сети на 1,5% в год).

Для достижения целей сценария развития необходима реализация дополнительных мероприятий:

- В дополнение к мероприятиям, запланированным в рамках федеральных проектов «Чистая вода» и «Оздоровление реки Волга»: реализация программы государственных инвестиций и государственной поддержки развития и модернизации для

значительного повышения обеспеченности населения услугами водоснабжения и водоотведения на уровне «85,2% - водоснабжение, 79,6% - водоотведение».

- Государственная программа комплексной модернизации и внедрения НДТ в сетевом хозяйстве и в головных сооружениях предприятий водоснабжения и водоотведения. Доведение доли сетей, требующих замены, до норматива.
- Нормативное стимулирование и расширение мер государственной поддержки программы разработки и установки типовых решений по локальной очистке сточных вод в малых населенных пунктах (население менее 25 тыс. человек) и ИЖС.

Целевые показатели по направлению «Водоснабжение и водоотведение»

Базовый сценарий:

№ п/п	Наименование показателя	Единица измерения	2018	2024	2030	2035
1	Доля жилищного фонда, оборудованного: Водопроводом Водоотведением	%	83% 78%	83,7%* 78,8%*	84,5%* 79,2%*	85,2% 79,6%
2	Доля населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения: - в городских населенных	%	87,5% 94,5%	90,8% 99%		
3	Доля ежегодных замен сетевого хозяйства от общей протяженности сетей	%	0,7%	3%*	3%*	3%*

*показатель может быть уточнен по итогам дополнительного обсуждения

Сценарий развития (целевой):

№ п/п	Наименование показателя	Единица измерения	2018	2024	2030	2035
1	Доля жилищного фонда, оборудованного: Водопроводом Водоотведением	%	83% 78%	83,7%* 78,8%*	84,5% 79,2%	85,2%* 79,6%*
2	Доля населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения: - в городских населенных	%	87,5% 94,5%	90,8%* 99%*		
3	Доля ежегодных замен сетевого хозяйства от общей протяженности сетей	%	0,7%	4%*	4%*	4%*

*показатель может быть уточнен по итогам дополнительного обсуждения

4.2.3. Электроснабжение

Текущая ситуация

Порядка 14,3% потребителей электроэнергии и услуг в сфере электроснабжения относится к категории населения. В последние годы наблюдается устойчивая тенденция опережающего роста потребления электроэнергии населением в Российской Федерации: за 2008-2018 гг. потребление электроэнергии населением возросло на 36% с 117,1 млрд кВт-ч до 159,3 млрд кВт-ч, а доля населения в общей структуре потребления электроэнергии выросла с 11,5% до 14,4%¹⁹. В то же время в электроэнергетике сохраняется перекрестное субсидирование между населением и прочими видами потребителей.

Таким образом, одним из главных вызовов системы электроснабжения является необходимость удовлетворения опережающего спроса на услуги

¹⁹ Федеральная служба государственной статистики, Электробаланс Российской Федерации, 2005-2018 гг.

электроснабжения со стороны населения и обеспечения экономической и технологической доступности электроснабжения с учетом планов по поэтапной ликвидации перекрестного субсидирования.

Другой важной проблемой качества поставки ресурса является износ электросетей при недостатке стимулов и инструментов для их модернизации. Процесс обеспечения населения электроснабжением включает множество сетевых организаций, чье техническое состояние, аварийность и скорость восстановления электроснабжения может существенно различаться. Электросетевые организации, обслуживающие малые населенные пункты и объекты индивидуального жилищного строительства (ИЖС), как правило, обладают меньшими ресурсами, чем организации, обслуживающие крупные населенные пункты. Это приводит к существенно более низкому качеству и надежности электроснабжения в ИЖС, чем в МКД. Кроме того, в большинстве территориальных сетевых организаций до 90% потребителей не имеют альтернативной линии среднего напряжения, и существуют радиальные участки сетей высокого и среднего напряжения, повреждения на которых приводят к массовым отключениям потребителей²⁰.

Несмотря на ведение мониторинга параметров надежности электроснабжения на уровне сетей (SAIDI - средняя суммарная длительность устойчивых отключений, SAIFI - средняя частота устойчивых отключений), отсутствуют инструменты мониторинга качества электроснабжения на уровне потребителей, принимающих в расчет износ внутридомовой инфраструктуры. Общий недостаточный уровень автоматизации технологических процессов и оснащенности интеллектуальными системами учета и контроля усложняет мониторинг объемов энергопотребления и энергопотерь, а также несоответствий между заявляемыми при технологическом присоединении характеристиками потребления электроэнергии и их последующими фактическими значениями. Низкий уровень внедрения технологий энергоэффективности (энергосервисных контрактов, энергосберегающих технологий) также ведет к потерям и неэффективному расходованию электроэнергии.

Основная цель Стратегии в сфере электроснабжения:

- повышение качества и надежности услуг электроснабжения при одновременном обеспечении технологической и экономической доступности для потребителей.

Основные задачи реализации Стратегии в сфере электроснабжения:

- внедрение мер по повышению энергоэффективности электроснабжения в жилищном фонде;
- консолидация электросетевых объектов на принципах повышения

20 Стратегия развития электросетевого комплекса Российской Федерации.

экономической эффективности, повышения надежности и качества энергоснабжения потребителей

- повышение оснащенности системами учета потребления электроэнергии и мониторинга качества и надежности электроснабжения;
- повышение качества обслуживания внутридомовой инфраструктуры;
- создание условий и стимулов для своевременного ремонта аварийных внутридомовых электрических сетей;
- повышение осведомленности жителей о возможностях экономии электроэнергии.

Основные мероприятия по достижению цели и задач Стратегии в сфере электроснабжения:

- создание автоматизированной системы сбора данных для объективного контроля надежности и качества электроснабжения на уровне конечного потребителя, включая интеллектуальные системы учета для контроля технологических показателей качества и мониторинг операционных показателей (оперативность устранения аварий, технического обслуживания);
- создание и внедрение в электросетевых организациях порядка учета данных о надежности и качестве электроснабжения, расчета, оценки достоверности и предоставления информации, а также аудита выполнения показателей надежности и их сопоставления с поступающими жалобами потребителей;
- интеграция показателей качества и надежности электроснабжения на уровне потребителей в систему оценки и финансовой ответственности электросетевых организаций;
- повышение требований к качеству технического обслуживания и ремонта внутридомовых электрических сетей и инфраструктуры;
- создание инструментов мониторинга состояния внутридомовых электрических сетей для своевременной модернизации и ремонта аварийных сетей в МКД;
- разработка комплекса мероприятий по внедрению энергосервисных контрактов (упрощение условий заключения контрактов);
- создание финансовых стимулов для установки интеллектуальных систем управления энергопотреблением и энергосберегающих осветительных приборов в жилых зданиях и на придомовых территориях;
- информирование жителей об объемах электропотребления, возможных способах экономии электроэнергии и мерах по сокращению потребления электроэнергии на обслуживание общедомового имущества.

4.2.4. Газоснабжение

Текущая ситуация

Общее потребление природного газа в 2018 г. составило 493,2 млрд куб. м, из них население потребляет около 12% газа, на электро- и теплоэнергетику приходится около 36%²¹.

Единая система газоснабжения обслуживает более 66% жилищного фонда в России, в отдельных регионах более 95% (Республика Калмыкия, республики Северо-Кавказского федерального округа). Всего в Российской Федерации зарегистрировано 607 251 газифицированных МКД²².

Один из ключевых вопросов в сфере газоснабжения населения в России - безопасность газовой инфраструктуры. В ходе проверок безопасности использования и содержания внутридомового газового оборудования в 2019 г. было обследовано 62% зарегистрированных газифицированных МКД, из них в 72% домов не было выявлено нарушений²³.

Основные вызовы в сфере газоснабжения населения включают:

- отсутствие эффективных инструментов мониторинга качества и безопасности газоснабжения на уровне потребителей;
- недостаточный уровень обслуживания внутридомовой газовой инфраструктуры;
- износ внутридомовой газовой инфраструктуры и оборудования при недостатке стимулов и инструментов для их модернизации;
- недостаточный уровень оснащённости интеллектуальными системами учета и автоматического контроля безопасности;
- недостаточный уровень контроля за качеством, условиями хранения и эксплуатации газовых баллонов.

Основная цель Стратегии в сфере газоснабжения:

- повышение качества и безопасности газоснабжения в индивидуальных *жилых* и многоквартирных *домах*.

Основные задачи реализации Стратегии в сфере газоснабжения:

- создание системы мониторинга качества и надежности газоснабжения на уровне пользователей в индивидуальных *жилых* и многоквартирных *домах*;
- повышение качества технического обслуживания внутридомовой газовой инфраструктуры и ответственности за ненадлежащее содержание и

21 Годовой отчет Публичного акционерного общества «Газпром» за 2018 г.

22 Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Информация о результатах проведенных проверок по безопасности использования и содержания внутридомового газового оборудования, а также организации технического обслуживания дымовых и вентиляционных каналов в 2019 г.

23 Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Информация о результатах проведенных проверок по безопасности использования и содержания внутридомового газового оборудования, а также организации технического обслуживания дымовых и вентиляционных каналов в 2019 г.

- обслуживание внутридомовой газовой инфраструктуры;
- повышение требований к организациям, проводящим техническое обслуживание внутридомовой газовой инфраструктуры;
- внедрение интеллектуальных систем учета с автоматическим контролем за состоянием инфраструктуры и возможностью отключения газоснабжения;
- ужесточение контроля за качеством, условиями хранения и эксплуатации газовых баллонов.

Основные мероприятия по достижению цели и задач Стратегии в части газоснабжения:

- создание объективной системы оценки и сбора данных о качестве и безопасности газоснабжения;
- внедрение единых договоров технического обслуживания для внутридомового и внутриквартирного газового оборудования в МКД и домовладениях;
- установление требований к специализированным организациям, имеющим право оказывать услуги по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и внутриквартирного газового оборудования;
- разработка инструментов оценки качества услуг по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и внутриквартирного газового оборудования;
- ужесточение требований безопасности к внутридомовому и внутриквартирному газовому оборудованию и порядку проверок оборудования;
- разработка мер, направленных на повышение ответственности лиц, ответственных за проверку и обслуживание газовой инфраструктуры;
- объединение внутридомовой и внутриквартирной газовой инфраструктуры и оборудования в единый технологический комплекс, передача ответственности за его обслуживание газораспределительным организациям;
- разработка инструментов контроля качества газовых баллонов (сертификация, лицензирование производителей); требований к хранению и подключению газовых баллонов.

4.3. Прочие направления

4.3.1. Платежная дисциплина

Текущее состояние

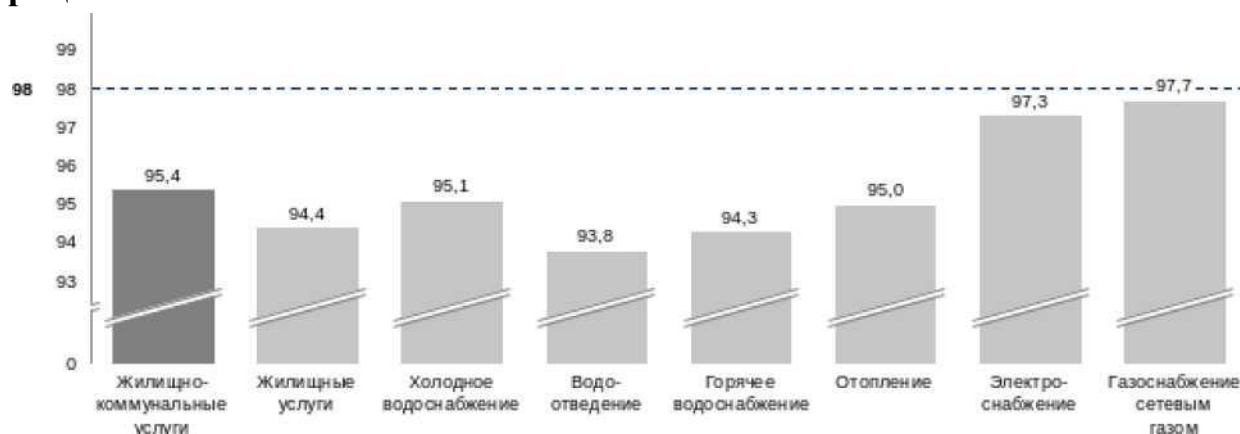
Средний уровень собираемости платежей за ЖКУ от населения в России в 2018 г. составил 95,4%²⁴, показав рост на 0,9 п.п. с 2014 г. Этот показатель на 2.6

²⁴ Объем платежей населения за ЖКУ, Федеральная служба государственной статистики, форма 22-ЖКХ (сводная), 2018 г.

п.п. отстает от целевого значения собираемости, равного 98%²⁵.

Самый низкий уровень собираемости за ЖКУ наблюдается в водоотведении и горячем водоснабжении - 93,8% и 94,3% соответственно, доступ к которым технологически сложно ограничить, тогда как наиболее высокий уровень собираемости наблюдается за газо- и электроснабжение - 97,7% и 97,3% соответственно, доступ к которым ограничить проще.

Рисунок 8. Уровень собираемости платежей по типам ресурсов в 2018 г., проценты.



Источник: Объем платежей населения за ЖКУ, Федеральная служба государственной статистики, форма 22-ЖКХ (сводная), 2018 г.

Среди регионов самый низкий уровень наблюдается в Северо-Кавказском федеральном округе - 82,4%, а самый высокий в Южном федеральном округе - 97,4%.

Рисунок 9. Уровень собираемости платы за ЖКУ по федеральным округам в 2018 г., проценты.



Источник: Объем дебиторской задолженности ЖКХ, Федеральная служба государственной статистики, форма 22-ЖКХ (сводная), 2018 г.

Недостаточный уровень платежной дисциплины приводит к росту накопленной задолженности за ЖКУ - начиная с 2016 г. она растет со средним темпом 5,5% в год и по итогам 2018 г. составила более 1376 млрд руб.²⁶

²⁵ Стратегия развития ЖКХ в Российской Федерации до 2020 года

²⁶ Объем дебиторской задолженности ЖКХ, Федеральная служба государственной статистики, форма 22-ЖКХ

Помимо проблемы с непосредственно внесением потребителями платы за потребленные жилищно-коммунальные услуги, в рамках платежной дисциплины следует рассматривать коммерческие потери (убытки) ресурсоснабжающих организаций.

Коммерческие потери (убытки) представляют собой объемы потребленных жилищно-коммунальных услуг (ресурсов), за которые не получена оплата. Такие потери (убытки) возникают в связи с различного рода хищениями ресурсов (несанкционированное подключение к сетям ресурсоснабжения (внешним или внутренним), потреблением ресурсов в обход приборов учета, несанкционированное вмешательство в работу прибора учета), а также могут быть разницей между фактическим потреблением ресурсов и нормативом потребления, в соответствии с которым абоненту выставлен счет.

Снижение коммерческих потерь (убытков) может рассматриваться в качестве одного из направлений повышения эффективности деятельности в сфере ЖКХ, а также в качестве дополнительного источника для финансирования мероприятий по развитию отрасли.

Отдельную проблему представляют коммерческие потери (убытки), возникающие на территориях индивидуальной жилой застройки. Такие потери являются одной из основных причин убыточности деятельности организаций водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ), которые обслуживают преимущественно территории индивидуальной жилой застройки.

Поскольку индивидуальные жилые дома располагаются на отдельных земельных участках, на которые возможность доступа представителей организации ВКХ ограничена (аварийные ситуации), зачастую возникают следующие ситуации:

- несанкционированное подключение и потребление холодной воды в обход прибора учета, а также несанкционированное вмешательство в работу прибора учета холодной воды;

- отведение в централизованную систему водоотведения поверхностного стока, учет объема которого не предусмотрен жилищным законодательством;

- использование собственных источников водоснабжения, которые не учитываются при определении объемов сточных вод, отводимых в централизованную систему водоотведения.

Основными вызовами в вопросах повышения платежной дисциплины являются:

1. Недостаточный уровень мотивации потребителей в своевременной

оплате задолженности за ЖКУ.

2. *В настоящее время законодательство не содержит эффективных мер, которые могут быть применены для погашения задолженности, в том числе за счет помещений, находящихся в собственности граждан, при пользовании которыми возникла задолженность за оказанные жилищные и коммунальные услуги. Это приводит к тому, что в отдельных регионах граждане – собственники помещений могут практически безнаказанно иметь задолженность за несколько месяцев и даже лет.*

3. Низкая эффективность исполнительного производства по задолженности за ЖКУ

4. Отсутствие у исполнителей ЖКУ данных о потребителе-гражданине, в т.ч. персональных данных, необходимых для корректного начисления платы за оказанные услуги и для работы с задолженностью.

5. Несоответствие нормативов потребления коммунальных услуг, применяемых при отсутствии приборов учета, фактическому потреблению.

6. Законодательное ограничение предельной величины начисления за коммунальные ресурсы на содержание и использование общего имущества (ОДН) нормативами, которое в большинстве МКД не позволяет покрыть фактическую стоимость потребления.

7. Законодательная и технологическая сложность ограничения оказания коммунальных услуг по отоплению, газоснабжению (для МКД), водоснабжению и водоотведению.

8. Наличие значительной накопленной задолженности за поставленные коммунальные ресурсы у управляющих организаций (17% от общей задолженности), бюджетов всех уровней и бюджетозависимых организаций (8% от общей задолженности).

9. *отсутствие в законодательстве порядка перехода потребителей в МКД от прямых договоров с ресурсоснабжающими организациями на договор между управляющей компанией и ресурсоснабжающей организацией.*

Цели Стратегии в части вопросов повышения платежной дисциплины:

- повышение уровня собираемости платы за ЖКУ.

Основные задачи Стратегии в части вопросов повышения платежной дисциплины:

1. *В части развития законодательства - определить более широкий набор мер по взысканию задолженности, включая как крайнюю меру погашение задолженности за счет принудительной продажи по решению суда помещений за неоплату жилищно-коммунальных услуг.*

2. Повышение точности учета потребления ресурсов и прозрачности начисления платежей за ЖКУ.

3. *Снижение коммерческих потерь (убытков) ресурсоснабжающих организаций.*
4. Выстраивание удобной системы сбора платежей за ЖКУ.
5. Повышение эффективности работы с задолженностью за ЖКУ.

Для решения этих задач необходимо реализовать следующий комплекс мероприятий.

1. Для повышения точности учета потребления ресурсов и прозрачности начисления платежей за ЖКУ:
 - ввести начисление объема используемых ресурсов для общедомовых нужд по факту потребления при наличии общедомовых приборов учета (далее - ОДПУ);
 - установить обязательный переходный период длительностью не менее шести месяцев для вступления в действие всех нормативно-правовых актов, вводящих новые регуляторные требования, изменяющие порядок расчетов между исполнителями коммунальных услуг и потребителями;
 - обеспечить системное информирование населения о порядке расчета стоимости и способах оплаты за ЖКУ, а также возможностях разрешения спорных вопросов исполнителями ЖКУ и расчетными центрами, (адресная рассылка информации на платежной квитанции, в личном кабинете плательщика, размещение общедоступной информации на интернет-порталах);
2. Для выстраивания удобной системы сбора платежей за ЖКУ:
 - распространить лучшие практики способов оплаты ЖКУ (например, создание личного кабинета потребителя с возможностью передачи показаний приборов учета онлайн);
 - предоставить право перехода потребителей к использованию единых платежных документов;
 - создать единую базу потребителей, интегрированную с базами данных Министерства внутренних дел России, Федеральной налоговой службы, Федеральной службы судебных приставов России;
 - предоставить доступ исполнителям коммунальных услуг к единой базе данных потребителей или, в случае ее отсутствия, обязать потребителей ресурсов передавать исполнителям коммунальных услуг данные с актуальными сведениями о собственниках помещений, площади, количестве проживающих в объеме, необходимом для корректного выставления счета и возможного взыскания задолженности в судебном порядке;
 - установить дополнительные требования для лиц, которым в соответствии с жилищным законодательством вносятся платежи за

коммунальные услуги в целях их перечисления в ресурсоснабжающие организации, региональному оператору по обращению с ТКО, для повышения их надежности;

- денежных средств за коммунальные услуги согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 28 марта 2012 г. № 253 «О требованиях к осуществлению расчетов за ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг»);
- ввести для неплательщиков штраф за недопуск в помещение для введения ограничения режима потребления;
- расширить механизм ограничения неотключаемых ресурсов для неплательщиков (например, ввести возможность отключения точечной подачи тепла для неплательщиков в неотапительный период и обратного подключения после оплаты задолженности);
- упростить и автоматизировать предоставление государственных субсидий для льготных категорий граждан;
- дополнить перечень показателей оценки эффективности деятельности губернаторов показателем уровня оплаты коммунальных ресурсов, поставляемых ресурсоснабжающими организациями с участием субъекта федерации и организациями, финансируемыми из региональных или муниципальных бюджетов (например, обеспечение получателей бюджетных средств лимитами бюджетных обязательств на оплату ЖКУ в полном объеме и в установленные сроки);
- повысить эффективность исполнительного производства по долгам за ЖКУ за счет модернизации работы Федеральной службы судебных приставов России (например, внедрить электронный документооборот с организациями сферы ЖКХ, повысить приоритет для долгов за ЖКУ) и привлечения частных судебных приставов;
- разрешить публиковать сокращенную персональную информацию неплательщиков за ЖКУ на подъездах домов (номер квартиры, фамилию, имя, отчество, размер долга), добавив соответствующее исключение в требование Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»;
- внедрить механизмы повышения добросовестности участников рынка ЖКХ (например, создать реестр недобросовестных руководителей и учредителей управляющих организаций и учитывать эту информацию при выдаче лицензий для управляющих организаций).
- *предусмотреть порядок обратного перехода от прямых договоров с ресурсоснабжающими организациями к договорам через управляющую компанию.*

3. Для снижения коммерческих потерь (убытков) ресурсоснабжающих организаций:

- введение дополнительных нормативов за потребляемые ресурсы в отношении абонентов, которые не исполняют обязанность по установке прибора учета или иным образом препятствуют расчетам по приборам учета;
- введение механизма проведения перерасчета объема поданных в МКД ресурсов на ОДН, аналогичный механизму, который предусмотрен в отношении потребителей действующим законодательством;
- введение административной ответственности в отношении должностных лиц управляющей компании за несанкционированное подключение и несанкционированное вмешательство в работу ОДПУ, в том числе в форме дисквалификации в случае неоднократного нарушения;
- внесение изменений в законодательство, предусматривающих возможность при расчетах за услуги водоотведения, оказываемые абонентам в индивидуальных жилых домах, учета объемов поверхностного стока;
- внесение изменений в законодательство, предусматривающих приоритетность установки приборов учета холодной воды, потребляемой абонентами в индивидуальных жилых домах, в колодцах, расположенных за пределами земельных участков, принадлежащих абонентам, а также необходимость сооружения колодца при подключении к централизованным системам новых абонентов.
- предоставить представителям ресурсоснабжающих организаций право доступа на земельный участок, во все строения и помещения, через которые проходят инженерные сети до прибора учета в целях осуществления контроля наличия несанкционированного подключения и потребления или наличия дополнительных источников водоснабжения.

Целевые показатели по направлению «Платежная дисциплина»

№ п/п	Наименование показателя	Единица измерения	2018	Базовый сценарий	Сценарий развития
1	Уровень собираемости платы за жилищно-коммунальные услуги	Процент	95,4%	98,0%*	98,5%*

*показатель может быть уточнен по итогам дополнительного обсуждения

4.3.2. Кадровое обеспечение

Текущее состояние

Кадровое обеспечение сферы ЖКХ - ключевой фактор для успешной реализации направлений Стратегии, поэтому для достижения поставленных целей и задач необходимо приведение системы кадрового обеспечения в соответствие с современными потребностями и приоритетами развития сферы.

В настоящее время в сфере ЖКХ занято около 6% трудовых ресурсов Российской Федерации, а среднегодовая численность работников ЖКХ в 2018 г. составила 2,96 млн человек²⁷, в частности:

- в управлении МКД - 984 670 человек;
- в водоснабжении и водоотведении - 427 640 человек;
- в коммунальном теплоснабжении - 520 980 человек;
- в коммунальном электроснабжении - 107 990 человек;
- в благоустройстве и озеленении территорий - 367 500 человек;
- в сборе, транспортировке и утилизации твердых коммунальных отходов - 219 300 человек;
- в клининге - 170 800 человек.

Выборочное обследование структуры и списочной численности работников организаций ЖКХ, проведенное общероссийскими отраслевыми ассоциациями (объединениями работодателей) в 2018 г., показало, что удельный вес руководителей организаций и их структурных подразделений (служб) составил 10,8%, специалистов высшего уровня квалификации - 8,7%, специалистов среднего уровня квалификации - 16,2%, квалифицированных рабочих - 49,5%, неквалифицированных рабочих - 13,8%.

Удельный вес работников с высшим образованием составил 21,9%, со средним профессиональным образованием - 22,1%, с начальным профессиональным образованием - 28,4%, со средним образованием - 27,3%; при этом профильное образование имеет не более 30% работников отрасли.

Численность занятых в связанных с ЖКХ видах *и направлениях* экономической деятельности с 2006 по 2017 г. росла в среднем на 0,7% ежегодно²⁸. Около 30% сотрудников принадлежат к возрастной группе 50-59 лет, что является самым высоким показателем среди всех наблюдаемых видов экономической деятельности*.

Несмотря на растущие показатели численности сотрудников, в сфере ЖКХ существует высокая потребность в квалифицированных сотрудниках, чьи

27 Совет по профессиональным квалификациям в ЖКХ, Мониторинг рынка труда в ЖКХ России за 2017- 2018 гг.

28 Федеральная служба государственной статистики, Статистический сборник «Рабочая сила, занятость и безработица в России», 2018 г.

компетенции соответствуют современным требованиям рынка труда. Основные проблемы, связанные с удовлетворением кадровой потребности, могут быть обобщены в две группы:

- несоответствие квалификаций сотрудников быстро изменяющейся кадровой потребности сферы;
- низкая привлекательность сферы ЖКХ для квалифицированных сотрудников.

Профессиональная и квалификационная структура сферы опирается на систему подготовки специалистов и научно-техническую базу, разработанные в советский период и в значительной степени утраченные или устаревшие. Внедрение в сферу ЖКХ новых технологий, автоматизации и цифровизации, а также реализация национальных и федеральных проектов, затрагивающих сферу ЖКХ²⁹, поднимает на новый уровень требования к компетенциям кадрового состава - возрастает потребность в специалистах, умеющих работать с современными технологиями и инструментами. В результате квалификационные характеристики на всех уровнях кадровой структуры не соответствуют современным требованиям, как и основанные на них программы подготовки.

Как правило, в крупных городах и компаниях есть ресурсы для развития компетенций сотрудников, но в малых населенных пунктах остро стоит проблема нехватки квалифицированных кадров. Точную оценку кадрового дефицита затрудняет отсутствие эффективных инструментов мониторинга кадровой потребности и наличия сотрудников, а также оценки их компетенций.

Квалификации сотрудников

Под квалификацией понимается совокупность знаний и умение выполнять работы разной сложности на определенном участке трудовой деятельности в ЖКХ. Обязательным элементом квалификации является общеобразовательная и общетехническая подготовка работника наряду с получением производственных навыков по определенной специальности. Квалификации сотрудников определяются несколькими факторами: принятой системой квалификационных характеристик, основанной на них системой подготовки, а также системой оценки квалификаций сотрудников.

Действующая в России система квалификаций была создана в середине прошлого века, и квалификационные справочники (ЕТКС и ЕКС) включали в себя около 5 тыс. профессий рабочих и около 2,5 тыс. должностей служащих. В настоящее время квалификационные характеристики в этих справочниках во

29 Федеральные проекты «Жилье», «Формирование комфортной городской среды», «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда», «Чистая вода», «Умный город», «Кадры для цифровой экономики».

* Кроме группы «Другие виды экономической деятельности».

многим не соответствуют потребностям, существующим на рынке труда. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» происходит переход к профессиональным стандартам как основному инструменту определения необходимых квалификаций специалистов.

Система подготовки сотрудников в сфере ЖКХ, основанная на квалификационных характеристиках, также нуждается в актуализации образовательных стандартов и программ на основе обновленных профессиональных стандартах. Кроме того, система подготовки характеризуется недостаточным объемом и качеством профильной подготовки в системе высшего (ВО), среднего профессионального (СПО) и дополнительного профессионального образования (ДПО), что обусловлено несформированностью самостоятельного направления образования, выпускающего специалистов для этой сферы.

Как правило, специалистов для сферы ЖКХ готовят в учреждениях образования смежных направлений образования (строительство, техносферная безопасность, природопользование, теплотехника и теплоэнергетика и т.д.).

В 2018 году учреждения ВО в Российской Федерации приняли на программы по направлениям подготовки 38.03.10 «Жилищное хозяйство и коммунальная инфраструктура (бакалавриат)» и 38.04.10 «Жилищное хозяйство и коммунальная инфраструктура (магистратура)» 238 и 76 человек соответственно³⁰. Для сравнения: программы по направлениям подготовки 08.03.01 «Строительство (бакалавриат)» и 08.04.01 «Строительство (магистратура)» приняли на бюджетные места 28 418 и 10 438 человек соответственно.

В рамках СПО часть направлений подготовки ориентирована одновременно на сферы строительства и ЖКХ, например, направления подготовки 08.02.01 «Строительство и эксплуатация зданий и сооружений» и 08.02.02. «Строительство и эксплуатация инженерных сооружений». Подготовка по ряду узких специальностей проводится в ограниченном объеме: в 2018 г. учреждения СПО в Российской Федерации приняли на программы подготовки по направлению 08.01.02 «Монтажник трубопроводов» 20 человек, по направлению 38.01.01 «Оператор диспетчерской (производственно-диспетчерской) службы» - 73 человека, по направлению 13.01.13 «Электромонтажник-схемщик» - 82 человека, по направлению 13.01.14 «Электромеханик по лифтам» - 132 человека, по направлению «Слесарь по

30 Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Форма N ВПО-1 «Сведения о деятельности образовательном учреждении, реализующем программы высшего профессионального образования», сведения за 2018 г.

эксплуатации и ремонту газового оборудования» - 227 человек³¹.

В сфере ДПО группа специальностей «Техника и технологии строительства», в которую входят специальности в сфере ЖКХ, в 2018 г. была представлена 3302 программами повышения квалификации и 681 программой профессиональной переподготовки, которые окончили 72 531 и 16 289 сотрудников соответственно³². Общее количество выпускников составляет менее 2% от количества сотрудников, занятых в связанных со строительством видах экономической деятельности (около 5 млн человек)³³, в то время как во многих областях, в т.ч. в топливно-энергетической, устанавливается минимальная регулярность прохождения сотрудниками программ повышения квалификации или профессиональной переподготовки. В последние годы наблюдается рост количества программ ДПО, но отсутствие минимальных нормативных требований к качеству таких программ затрудняет контроль и оценку уровня квалификации их выпускников.

Оценка качества подготовки сотрудников должна происходить в порядке, установленном Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 238 «О независимой оценке квалификаций». С момента принятия закона в сфере ЖКХ внедряется система независимой оценки квалификаций, для которой были созданы более 60 центров оценки квалификаций (ЦОК)³⁴.

Кадровая потребность сферы

Оценить достаточность объемов и качество подготовки по различным направлениям программ ВО, СПО и ДПО невозможно без создания эффективной системы мониторинга и прогнозирования кадровой потребности сферы, отражающей потребности работодателей и региональную специфику. Кроме того, такая система должна учитывать кадровую потребность для реализации национальных и федеральных проектов, а также общую модернизацию сферы, развитие и потенциал внедрения современных технологий.

Непонимание кадровой потребности сферы приводит к дисбалансу в подготовке специалистов различных направлений и между управленческим и линейным персоналом. Также отсутствие эффективных инструментов прогнозирования кадровой потребности затрудняет определение приоритетных направлений подготовки и актуализацию профессиональных и образовательных

31 Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Форма N СПО-1 «Сведения об образовательной организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования», сведения за 2018 г.

32 Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Форма N 1-ПК «Сведения о деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам», сведения за 2018 г.

33 Федеральная служба государственной статистики, статистический сборник «Жилищное хозяйство в России», 2016 г.

34 Совет по профессиональным квалификациям в ЖКХ, Реестр центров оценки квалификации в жилищно-коммунальном хозяйстве, 2019 г.

стандартов.

Низкая привлекательность сферы

Низкая привлекательность сферы ЖКХ для квалифицированных сотрудников является еще одной причиной неудовлетворенной кадровой потребности. У выпускников учреждений ВО и СПО нет стимулов для работы по специальности, что повышает возрастную состав и долю сотрудников с непрофильным образованием. Две основные причины низкой привлекательности сферы ЖКХ для квалифицированных сотрудников - низкий уровень финансовой мотивации и низкий престиж сферы.

Несмотря на предпринимаемые усилия Общероссийского профсоюза работников сферы жизнеобеспечения по обеспечению достойной заработной платы работников отрасли, в настоящее время, по данным государственной статистики, уровень заработной платы работников отрасли значительно ниже, чем средний уровень заработной платы по стране. Это не может являться является нормой, более того, даже в сложные довоенные и послевоенные годы, по данным Росстата, уровень заработной платы работников ЖКХ составлял более 100 % от средней заработной платы по стране, а в годы реформирования жилищно-коммунальной сферы он начал постепенно снижаться³⁵

Низкий уровень финансовой мотивации для сотрудников обусловлен системой ценообразования в сфере, ограничивающей ресурсы работодателей. В условиях ограниченных ресурсов у работодателей также нет стимулов для инвестиций в повышение профессионального уровня сотрудников.

Низкий престиж профессии отчасти следует из низкого уровня финансовой мотивации и сложившегося в обществе восприятия сферы как низкотехнологичной и не требующей высоких квалификаций. Низкая степень автоматизации и цифровизации сферы делают ее малопривлекательной для высококвалифицированных профессионалов с компетенциями в сфере высоких технологий. Ситуация усугубляется отсутствием ясных карьерных перспектив и нематериальных стимулов для сотрудников.

Основная цель Стратегии в части кадрового обеспечения:

- сформировать систему кадрового обеспечения, отвечающую потребностям сферы ЖКХ с учетом направлений ее развития в рамках Стратегии.

Основные задачи реализации Стратегии в части кадрового обеспечения:

- повышение соответствия уровня подготовки сотрудников кадровой потребности сферы;

³⁵ По экспертной оценке. См., например, журнал «ЖКХ эксперт: экономика и право», № 3, 2019 г.

- повышение привлекательности сферы ЖКХ для квалифицированных сотрудников;
- *повышение уровня заработной платы работников жилищно-коммунальной сферы;*
- *повышение уровня квалификации работников жилищно-коммунальной сферы;*
- *формирование условий для создания системы обеспечения сферы ЖКХ квалифицированными кадрами и роста заработной платы работников организаций жилищно-коммунального хозяйства;*
- *формировании условий для создания системы повышения качества ЖКУ и стимулирования инновационного бизнеса в сфере ЖКХ в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, документами национальной системы стандартизации, международными стандартами (ИСО).*

Основные мероприятия по достижению цели и задач Стратегии в части кадрового обеспечения включают несколько направлений.

Повышение уровня подготовки сотрудников

Ключевое направление для повышения уровня подготовки сотрудников - повышение качества среднего профессионального и высшего образования, предполагающее следующие мероприятия:

- актуализация и разработка федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС) по профильным направлениям подготовки в системе среднего профессионального и высшего образования с учетом современных потребностей рынка труда;
- актуализация и разработка программ среднего профессионального и высшего образования по профильным направлениям подготовки;
- внедрение механизма профессионально-общественной аккредитации профильных образовательных программ;
- вовлечение работодателей в процесс подготовки специалистов.

В дополнение к повышению качества подготовки новых сотрудников, необходимо создание системы непрерывного образования для работников сферы, направленной на повышение качества дополнительного профессионального образования. Это направление включает следующие мероприятия:

- актуализация и разработка краткосрочных программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки с вовлечением работодателей в сфере ЖКХ;
- создание системы опережающей профессиональной подготовки, оперативной адаптации и переквалификации сотрудников для

соответствия современным требованиям рынка труда и изменениям в отрасли (автоматизация, цифровизация);

- внедрение лучших практик и стандартов управления в сфере ЖКХ;
- разработка цифровых решений и платформ, повышающих эффективность и доступность образовательных программ (обучение онлайн, обучение с применением технологий виртуальной и дополненной реальности).

Для обеспечения соответствия подготовки сотрудников нуждам работодателей также необходимо создание системы прогнозирования кадровой потребности сферы ЖКХ:

- разработка методологии прогнозирования кадровой потребности сферы с учетом существующей профессионально-квалификационной структуры, текущих и прогнозируемых экономических, социальных и технологических изменений (включая автоматизацию и цифровизацию), основных направлений Стратегии развития ЖКХ и смежных сфер, нуждающихся в специалистах ЖКХ, а также региональной специфики;
- разработка отраслевых рамок квалификаций и профессиональных стандартов для выделенных в них видов профессиональной деятельности в сфере ЖКХ;
- формирование контрольных цифр приема по направлениям подготовки на основе мониторинга кадровой потребности;
- устранение дисбаланса между уровнями квалификации и специальностями при формировании контрольных цифр приема на бюджетные места по профильным специальностям в образовательных организациях высшего и среднего профессионального образования;
- внедрение усовершенствованного механизма целевого обучения (определение квоты приема по направлениям подготовки, перечня организаций-заказчиков, возможных мер поддержки студентов);
- актуализация и разработка инструментов независимой оценки квалификаций персонала в сфере ЖКХ.

Повышение привлекательности сферы ЖКХ для квалифицированных работников

Большое значение для мотивации сотрудников имеет материальное вознаграждение. Повышение уровня заработной платы не может быть реализовано в рамках темы кадрового обеспечения, но на него могут оказать влияние меры, реализуемые в рамках других направлений Стратегии, такие как:

- меры, обеспечивающие соответствие цен (тарифов) на обслуживание в сфере ЖКХ реальным экономически обоснованным отраслевым потребностям;
- меры, направленные на укрупнение компаний и организаций в сфере

ЖКХ.

Также цифровизация сферы создаст условия для оптимизации процессов и появления высокотехнологичных рабочих мест, что повысит возможности работодателей для повышения оплаты труда.

В то же время необходимо учитывать риски, связанные с повышением стоимости ЖКУ, и обеспечить баланс между повышением профессионализма сотрудников и стоимостью их услуг.

Необходимо предусмотреть создание стимулов для компаний, инвестирующих в повышение квалификации сотрудников, в частности реализовать следующие мероприятия:

- поддержка программ целевого обучения специалистов;
- разработка мер, мотивирующих работодателей вкладывать средства в программы подготовки и переподготовки сотрудников;
- поддержка стимулирующих мер для сотрудников, подтвердивших свое соответствие профессиональным стандартам.

В дополнение к материальным стимулам для повышения привлекательности сферы необходимо реализовать мероприятия по повышению престижа профессии:

- проведение отраслевых конкурсов профессионального мастерства («Лучший по профессии», «Кадровый резерв», World Skills);
- разработка программ привлечения абитуриентов с участием работодателей.

Целевые показатели по направлению «Кадровое обеспечение»

Базовый сценарий

№ п/п	Наименование показателя	Ед. изм.	2018	2024	2030	2035
1	<i>Уровень заработной платы работников сферы ЖКХ</i>	<i>% от средне мес. зар.платы по РФ</i>	<i><80</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

2	Уровень квалификации работников сферы ЖКХ по видам деятельности организаций	*	*	*	*	*
3	Доля специальностей, по которым проводится мониторинг кадровой потребности	Процент	0*	20*	40*	60*
4	Доля образовательных программ, прошедших общественно-профессиональную аккредитацию	Процент	0*	20*	40*	60*

* показатели нуждаются в дополнительном обсуждении

Сценарий развития (целевой)

№ п/п	Наименование показателя	Ед. изм.	2018	2024	2030	2035
1	Уровень заработной платы работников сферы ЖКХ по видам деятельности организаций	Руб.	*	*	*	*
2	Уровень квалификации работников сферы ЖКХ по видам деятельности организаций	*	*	*	*	*

3	Доля специальностей, по которым проводится мониторинг кадровой потребности	Процент	0	30*	60*	Более 90*
4	Доля образовательных программ, прошедших общественно-профессиональную аккредитацию	Процент	0	30*	60*	Более 90

* показатели нуждаются в дополнительном обсуждении

4.3.3. Научно-техническая политика и техническое регулирование

Текущая ситуация

Существующая система технического регулирования преимущественно основана на советской нормативно-методической базе. В целях обеспечения качественной модернизации и инновационного развития сферы ЖКХ система технического регулирования должна быть кардинально изменена с внедрением риск-ориентированного подхода в деятельности контрольных и надзорных органов, изменением принципов технического регулирования и внедрением «регуляторной гильотины».

В ходе этих изменений необходима разработка государственной научно-технической политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства, которая определит направления и приоритеты для трансформации системы технического регулирования. Таким образом, система технического регулирования должна стать инструментом достижения целей и задач научно-технической политики.

Основные цели Стратегии в части научно-технической политики и технического регулирования в сфере ЖКХ:

- реформирование системы технического регулирования в сфере ЖКХ в соответствии с современными потребностями сферы для обеспечения качества городской среды и жилищно-коммунальных услуг.

Основные задачи реализации Стратегии в части научно-технической политики и технического регулирования в сфере ЖКХ:

- поддержка научно-исследовательской деятельности;
- развитие пилотного и типового проектирования;
- разработка и внедрение соответствующих современному уровню развития

технологий стандартов и требований (обязательных и добровольных), инструментов оценки и подтверждения соответствия;

- совершенствование инструментов метрологического учета и контроля за соблюдением требований.

Основные мероприятия по достижению цели и задач Стратегии в части научно-технической политики и технического регулирования в сфере ЖКХ включают несколько направлений.

Научно-исследовательская деятельность

Основные мероприятия по поддержке научно-исследовательской деятельности в сфере ЖКХ включают:

- определение приоритетных направлений научно-исследовательской деятельности;
- формирование отраслевых заказов для производителей оборудования;
- формирование реестра наилучших доступных технологий (НДТ);
- повышение доступности объективной информации о передовых
- практиках и технологиях;
- подтверждение реального научно-технического уровня новых разработок, включая лабораторное подтверждение или опровержение заявленных эффектов от применения новой продукции.

Пилотные и типовые проекты

Разработка и внедрение пилотных проектов - эффективный инструмент для тестирования инновационных решений и их адаптации для практического применения. Одно из направлений внедрения успешных пилотных проектов в практику - разработка на их основе типовых проектов, позволяющих снизить затраты на разработку проектов и упростить процедуры их согласования. Развитие пилотного и типового проектирования потребует разработки и внедрения следующих инструментов:

- системы мониторинга и отбора перспективных разработок;
- мер поддержки перспективных разработок;
- инструментов проектного управления;
- механизмов доработки и тиражирования положительных результатов;
- инструментов разработки типовых проектов и решений на основе успешных пилотных проектов.

Стандарты и требования

При пересмотре системы технического регулирования и подготовке к вступлению в силу «регуляторной гильотины» необходимо заложить изменение принципов технического регулирования с ориентацией на риск-ориентированный подход и современный уровень технологического развития. Требования могут быть разделены не по ведомственной принадлежности, а по

виду деятельности, с объединением их в отраслевые сборники. Основным приоритетом должна стать актуализация существующих и разработка новых стандартов, в частности стандартов регионального и муниципального управления в сфере ЖКХ.

Стандарты и требования должны определять минимальные требования качества, обеспечивающие безопасность эксплуатации объектов и предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Совершенствование системы стандартизации в сфере ЖКХ потребует реализации следующих мероприятий:

- инвентаризация существующих нормативных технических документов (требований законодательства, технических регламентов, стандартов, технических условий);
- создание программы разработки национальных стандартов в сфере ЖКХ, включающей план по актуализации и разработке стандартов;
- разработка технологического и функционального описания отраслей и системы стандартов продукции и процессов для реализации возможности перехода к отраслевым сборникам;
- приведение к нормативному единообразию требований разных типов государственного контроля и надзора, стандартов строительной отрасли и отраслей ЖКХ;
- доработка Федеральных законов № 223-ФЗ и № 44-ФЗ в части сокращения доминирования ценового фактора и усиления приоритета стоимости и эффектов в течение жизненного цикла продукции;
- создание отраслевых систем добровольной сертификации;
- *приведение норм жилищного законодательства в соответствие с требованиями стандартов строительной отрасли и отраслей ЖКХ в части вопросов, затрагивающих техническое регулирование.*

Метрологический учет

Совершенствование учета и метрологического контроля подразумевает сокращение количества проверок за счет внедрения систем электронного контроля, в т.ч. систем удаленного доступа, систем видеонаблюдения, интернет-голосования по оценке качества работ. Цифровизация создает возможность в несколько раз повысить качество контроля систем ресурсоснабжения и частично - внутридомовых систем. Стандарты и технические регламенты должны быть адаптированы под возможности цифрового мониторинга. Для совершенствования систем учета и метрологического регулирования необходима реализация следующих мероприятий:

- разработка систем учета качества и количества ресурсов, интегрированных с автоматизированными системами управления,

информационными системами мониторинга ресурсоснабжения и системами регулирования потребления ресурсов (в том числе предусмотрено в отраслевых разделах);

- внедрение систем анализа информации по текущим отклонениям в непрерывном автоматическом режиме;
- внедрение единой системы единиц измерения, кодировки и структурирования данных, а также единого стандарта обработки информации и методов ее защиты (в рамках Национальной системы управления данными);
- создание инструментов проверки достоверности данных, сформированных из технических систем измерения и обработки данных (аналитические и балансовые методы, сверка различных баз данных).

Целевые показатели по направлению «Научно-техническая политика и техническое регулирование»

Базовый сценарий

№ п/п	Наименование показателя	Ед. изм.	2018	2024	2030	2035
1	Доля разработанных стандартов от плана по программе национальной стандартизации	Процент	0%	20%	50%	Более 90%

Сценарий развития (целевой)

№ п/п	Наименование показателя	Ед. изм.	2018	2024	2030	2035
1	Доля разработанных стандартов от плана по программе национальной	Процент	0%	50%	80%	90%

4.3.4. Цифровизация и модернизация государственных информационных систем

Текущая ситуация

Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам утвержден паспорт национальной программы «Цифровая экономика в Российской Федерации»

(протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

Пунктом 1.70 раздела «Внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления, бизнеса и общества» предусмотрено создание в срок до 31 декабря 2024 г. методических и организационных основ для формирования экосистемы «умной городской среды», реализации универсальных цифровых платформ управления городскими ресурсами.

В настоящий момент цифровизация в сфере ЖКХ отсутствием регулирования в области цифровизации. При этом у уполномоченных органов власти отсутствуют полные, достоверные и актуальные данные о техническом состоянии жилищного фонда, объемах и качестве оказываемых услуг, потреблении ресурсов, потребителях ЖКУ.

Кроме того, наблюдаются разобщенность региональных практик реализации проектов по внедрению цифровых инструментов ввиду отсутствия стандартов и несистемность в разработке ИТ-систем ЖКХ на региональном и муниципальном уровнях, что ведет к дублированию затрат по регионам и муниципалитетам и к отсутствию механизмов агрегации накапливаемых данных.

В то же время федеральные, региональные и муниципальные власти заинтересованы в повышении эффективности предприятий в сфере ЖКХ и в создании эффективных инструментов контроля за их деятельностью (в т.ч. цифровых), чтобы повысить прозрачность и достоверность данных в сфере ЖКХ, а также качество принятия управленческих решений.

Многие отраслевые организации уже начали инициативно внедрять технологии повышения эффективности расхода и контроля потребления коммунальных услуг, предлагаемые поставщиками оборудования и программного обеспечения. В отдельных случаях достигаются хорошие результаты, реализуются высокотехнологичные сервисы. Но в целом по рынку (даже в рамках одного региона) развитие сервисов очень сильно дифференцировано.

Управляющие организации предлагают цифровые сервисы и инициативы по комплексному обслуживанию *собственников, нанимателей помещений в МКД и членов их семей*, в т.ч. в рамках концепции «Умный город», но ограничены устаревшими регламентами и не имеют инструментов интеграции с базами данных органов власти.

Одним из препятствий внедрения цифровых инструментов в сфере ЖКХ является отсутствие мотивационных механизмов привлечения инвестиций на эти цели, в том числе со стороны субъектов рынка.

Цели и задачи Стратегии в части цифровизации:

- Повышение эффективности жилищной и коммунальной сферы за счет

формирования цифрового инструментария.

Основные задачи реализации Стратегии в части цифровизации:

- стимулирование цифровой трансформации государственного управления в сфере ЖКХ;
- обеспечение эффективного доступа к цифровым платформам всех субъектов ЖКХ: органов государственной власти и местного самоуправления, потребителей жилищно-коммунальных услуг, управляющих организаций, ресурсоснабжающих компаний, операторов капремонта и обращения с твердыми коммунальными отходами, сервисных компаний;
- прозрачность систем расчетов и работы с потребителями.

Реализация целей и задач Стратегии в части цифровизации сферы ЖКХ включает в себя несколько направлений.

Повышение эффективности инвестиций и управления за счет создания цифровых баз данных

Отсутствие достоверных данных для принятия управленческих решений является одной из причин недостаточной эффективности инвестиционной деятельности в жилищно-коммунальной сфере. Для повышения эффективности информационного обеспечения управленческих решений необходимо создать постоянно обновляемые цифровые базы данных:

- о фактическом техническом состоянии коммунальных систем и МКД (в том числе по отдельным элементам инфраструктуры) - технический паспорт объекта;
- по мероприятиям капитального ремонта, включая информацию о накопленных средствах, проведенных и планируемых к реализации капремонтов с детальной информации об их стоимости в разрезе отдельных работ, оборудования и материалов;
- эталонных данных о предприятиях коммунальной сферы на базе информации, собираемой различными органами власти, и участниками рынка, проверяемых специализированным центром верификации эталонных баз данных;

о собственниках недвижимости на базе информации Росреестра с возможностью регулируемого доступа к данным;

- электронный паспортный стол.

Для повышения качества оперативного управления коммунальными системами необходимо создание единого мониторингового центра по контролю потребления энергоресурсов, контролю качества оказываемых коммунальных услуг и прогнозированию аварийных ситуаций, обеспечивающей:

- Постоянный автоматический анализ состояния систем, в т.ч. с функцией

предиктивной аналитики.

- Предоставление услуг и программного обеспечения для организации удаленного сбора показаний ОДПУ/ИПУ.
- Создание единой «цифровой» диспетчерской, интеграция с системами аварийно-диспетчерских служб, службами ГО и ЧС.
- Автоматизированный контроль исполнения заявок потребителей и устранения аварий.

В целях повышения прозрачности и эффективности сбора информации о потреблении необходимо внедрить систему автоматизированного учета потребления коммунальных ресурсов:

- Стандартизация требований к приборам учета и протоколам обмена информацией.
- Контроль и планирование мероприятий по энергосбережению на основании данных систем учета.

В целях повышения эффективности мониторинга текущего состояния коммунальных систем необходима оцифровка объектов коммунальной инфраструктуры, в первую очередь наиболее критичных ее элементов:

- Визуализация топографического расположения коммунальных сетей с указанием их точных координат и технических характеристик.
- Учет и прогнозирование ремонта и замены участков сетей теплоснабжения.
- Планирование инвестиционных и производственных программ.

Повышению качества коммунальных услуг будет также способствовать развитие рынка цифровых инструментов и продуктов на рынке ЖКХ, таких как реализация возможности проведения общего собрания собственников помещений в МКД посредством электронного голосования, страхование жилья. Улучшить ситуацию с уровнем оплаты ЖКУ и задолженность перед управляющими организациями и поставщиками ресурсов позволит автоматизация взыскания долгов в ЖКХ.

Развитие ГИС ЖКХ необходимо осуществлять в контексте «цифровизации» отрасли ЖКХ, направленной на создание открытой цифровой платформы ЖКХ, органично опирающейся на перспективные технологии цифровой экономики, обеспечивающей открытость отрасли ЖКХ для общественного контроля и предусматривающей рыночные механизмы компенсации затрат на сопровождение и развитие.

Указанное предлагается реализовать поэтапно:

- Стабилизация ГИС ЖКХ в текущих границах для обеспечения корректной работы, что позволяет выполнять пользователям государственные функции.

- Актуализация архитектуры ГИС ЖКХ и определение целевого состояния ГИС ЖКХ, выбор решений, устраняющих существующие проблемы.
- Реализация целевой архитектуры. Создание Открытой Цифровой Платформы ЖКХ, способной функционировать и развиваться независимо от подрядчиков и поставщиков решений.

Для поддержки внедрения цифровых решений в сфере ЖКХ необходимо выявить и снять существующие нормативные ограничения на внедрение цифровых инструментов и сервисов, а также сформировать совместно с участниками рынка и заинтересованными органами власти системы управления отраслевыми данными и отраслевых стандартов сбора, обеспечения качества, хранения и анализа данных.

Результатом реализации Стратегии в части цифровизации должно стать повышение информированности органов власти и всех участников рынка о текущем состоянии жилищной и коммунальной сферы, рост доверия населения государству за счет удобных интерфейсов взаимодействия, вовлечения граждан в процедуры оценки и голосования, расширение инвестиционного ресурса по всем отраслевым группам предприятий за счет повышения технологической эффективности и экономии операционных затрат, экономия ресурсов за счет повышения точности учета потребления, рост эффективности горизонтальных и вертикальных коммуникаций между участниками рынка и прочие косвенные эффекты.

5. Влияние Стратегии на потребителей, макроэкономические последствия и мультипликативные эффекты

Реализация Стратегии позволит обеспечить предоставление потребителям доступных и качественных жилищных и коммунальных услуг, значительно улучшить жилищные условия миллионов людей за счет расселения аварийных МКД и капитального ремонта МКД, повысить качество городской среды в населенных пунктах по всей стране, что будет способствовать значительному повышению качества жизни граждан Российской Федерации.

Переход к централизованному комплексному долгосрочному планированию и долгосрочному ценообразованию, создание эффективной системы мер государственной поддержки позволит создать предсказуемые условия, способствующие поэтапному развитию предприятий отрасли. За счет развития рыночных механизмов, комплексной модернизации инфраструктуры, повышения энергоэффективности, внедрения решений в области цифровизации и автоматизации значительно возрастет эффективность предприятий в сфере управления МКД и в коммунальной сфере.

Кроме того, привлекаемые в отрасль инвестиции будут способствовать развитию не только жилищного и коммунального сектора, но также и смежных отраслей экономики, в первую очередь строительной отрасли, металлургии, производства машин и оборудования.

Долгосрочный инвестиционный план в сфере ЖКХ позволит сформировать устойчивый спрос на строительные-монтажные и инженеринговые услуги, продукцию трубной промышленности, российское оборудование, в том числе высокотехнологичное, решения в области автоматизации и цифровизации.

Гарантированный в долгосрочном периоде рынок сбыта позволит в том числе активно развивать в России импортозамещение и инвестиции в разработки инновационных решений и продуктов для сферы ЖКХ, что будет способствовать повышению доли инновационных товаров в структуре экономики. За счет мультипликативного эффекта 1 руб. инвестиций в жилищную и коммунальную сферу будет создавать 1,25 руб. добавленной стоимости в экономике Российской Федерации, способствуя созданию тысяч высокопроизводительных рабочих мест в различных отраслях.