**Аналитическая записка по экономическим проблемам жилищно-коммунальной сферы и путях ее оздоровления**

Как было отмечено в «Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства РФ на период до 2030 г. с прогнозом до 2035 г.»: «Значительная часть систем и объектов жилищно-коммунального хозяйства нуждается в качественной технологической модернизации с привлечением существенного объема инвестиций. Причиной такого положения в первую очередь является недостаточная эффективность деятельности организаций и предприятий жилищно-коммунального хозяйства, обусловленная недостатками применяемых методов ценового регулирования, отсутствием мотивации к снижению затрат, повышению энергоэффективности систем инженерно-технического обеспечения и внедрению новых технологий при их строительстве и эксплуатации, отсутствие сформированной системы технического обследования объектов коммунальной инфраструктуры и жилищного фонда».

Высокий износ коммунальной инфраструктуры является основным фактором, влияющим на объем потерь ресурсов в сетях инженерно-технического обеспечения, а также причиной их высокой аварийности.

По данным общероссийского информационно-статистического сборника «Цены и тарифы в ЖКХ» по результатам мониторинга производственных и инвестиционных программ уровень потерь в системах водоснабжения, составляет в среднем по Российской Федерации по данным за 2021 год 23,1%, а в сфере теплоснабжения – 12,6%.

Более 40 процентов сетей коммунальной инфраструктуры нуждается в замене (391 из 940 тыс. километров сетей), в том числе:

- сетей водоснабжения 43,4 процента (249 тыс. километров из 574 тыс. километров);

- сетей теплоснабжения 30 процентов (50 тыс. километров из 167 тыс. километров);

- сетей водоотведения 46 процентов (92 тыс. километров из 199 тыс. километров).

В целях предотвращения деградации систем инженерно-технического обеспечения для ускоренного обновления основных фондов жилищно-коммунального хозяйства необходимо обеспечить ежегодный уровень замены сетей инженерно-технического обеспечения не ниже 5 процентов их общей протяженности.

Высокая изношенность коммунальной инфраструктуры, отставание темпов замены сетей инженерно-технического обеспечения от требуемого согласно нормативному сроку их службы, высокая аварийность являются следствием значительных экономических проблем в этой сфере.

Значительные проблемы существуют и в жилищной сфере, где, как правило, полностью игнорируется экономика многоквартирного дома, не позволяющая надлежаще эксплуатировать жилые здания и сбалансированно выстраивать на этой основе экономику управляющих организаций и предприятий, занятых содержанием жилья.

**1.Отсутствие комплексного регулирования систем коммунальной инфраструктуры**

С сожалением приходится констатировать, что перевод программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры в разряд градостроительных документов (реализация [пункта 4.1 статьи 6](https://internet.garant.ru/#/document/12138258/entry/6041)  Градостроительного кодекса Российской Федерации) и отсутствия ссылки на них в отраслевых законах (190-ФЗ «О теплоснабжении» и 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении») привел к тому, что с точки зрения экономики коммунальной инфраструктуры, утрачена взаимосвязь документов территориального планирования (генеральный план – программа комплексного развития – схема ресурсоснабжения – производственная программа и инвестиционная программа) с тарифным регулированием по соответствующим видам деятельности.

В указанных отраслевых законах основой экономики регулируемых предприятий являются схемы ресурсоснабжения, разработка и реализация которых никак не связана с программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры и поэтому на уровне муниципального образования не представляется возможным обеспечить не только комплексное развитие коммунальной инфраструктуры, но и в установленном порядке провести оценку доступности для потребителей платы за коммунальные услуги, в том числе оценку совокупного платежа граждан за коммунальные услуги.

Современное состояние коммунальной инфраструктуры в муниципальных образованиях напоминает персонажей известной басни Крылова «Лебедь, рак и щука».

Представляется ошибочным исключение из сферы регулирования теплоснабжения разработки производственной программы, которая ранее определяла программу деятельности по регулируемой деятельности, в том числе и программу ремонтов оборудования и сетей.

С учетом отсутствия комплексного регулирования систем коммунальной инфраструктуры ни один орган, в том числе и тарифного регулирования, не осуществляет реальный мониторинг выполнения производственных, инвестиционных программ и индикаторов реализации программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, указанная информация официально не публикуется и не доступна для анализа и контроля со стороны потребителей.

Предлагается:

- ввести в отраслевые законы по регулированию сферы теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения использование программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры в качестве обязательного документа, на основе которого формируются схемы ресурсоснабжения, инвестиционные программы и обосновываются тарифы по регулируемой деятельности.

**2. Проблемы ценообразования и регулирования тарифов в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения**

Последнее десятилетие тарифы на коммунальные услуги для населения повышаются в соответствии с устанавливаемыми на федеральном уровне предельными индексами роста платы граждан за коммунальные услуги, которые все эти годы остаются ниже фактического уровня инфляции. В экономическом смысле это означает, что реальные доходы организаций коммунальной инфраструктуры по регулируемой деятельности все эти годы сокращались.

В результате такого тарифного регулирования наблюдается высокий износ оборудования и сетей, высокий уровень потерь и аварийности и, как следствие, отсутствие финансовых средств не только на выполнение планово-предупредительных ремонтов, но и для модернизации коммунальной инфраструктуры.

Основой любой экономики и экономики сферы жизнеобеспечения является экономика труда. На сегодняшний день заработная плата в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения находится на экономически непривлекательном для работников коммунальных предприятий уровне ниже среднего размера по экономике, особенно заметна эта разница в сфере водоснабжения и водоотведения, где этот разрыв составляет 30%.

Складывается ситуация, когда индексация регулируемых тарифов идет ниже официальной инфляции, расходы на оплату труда, как правило, формируются без учета главного документа социального партнерства в сфере ЖКХ – Федерального отраслевого тарифного соглашения, на основе фактической, а не нормативной численности персонала, обеспечивающей безопасную работу оборудования и сетей.

После выхода Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вопросы учета ресурсов получили серьезную законодательную основу. В сферах теплоснабжения и водоснабжения обязанность по установке и эксплуатации приборов учета возложены на собственника объекта, хотя наиболее заинтересованной стороной в вопросе достоверного учета является ресурсоснабжающая организация. Было бы логичным ходом, опробованным на примере электроэнергетической отрасли, возложить ответственность за коммерческий учет тепловой энергии, теплоносителя, воды на ресурсоснабжающую организацию с обязательным изменением подхода к тарифообразованию, учитывающим расходы ресурсоснабжающей организации на организацию учета. С одной стороны, это потребует внесения таких расходов в тарифы на ресурсы, однако расходы на установку и эксплуатацию приборного парка можно значительно оптимизировать за счет эффекта масштаба и унификации приборного парка в ресурсоснабжающей организации.

Еще одной проблемой теплоснабжения, требующей внимания, является то, что в Российской Федерации на сегодняшний день существует одна коммунальная услуга, которая вносит дисбаланс в систему учета ресурсов – это услуга «горячее водоснабжение». Норматив расхода тепловой энергии, используемой на подогрев воды в целях предоставления коммунальной услуги по горячему водоснабжению является неизмеряемой величиной, он устанавливается документами. При этом фактическая работа теплообменника в части температуры, до которой нагревается холодная вода, и КПД самого теплообменника (его техническое состояние и связанное с техническим состоянием потери тепловой энергии в атмосферу) не влияют на норматив. Перерасход тепловой энергии на нагрев холодной воды сверх норматива никак не учитывается во взаиморасчетах теплоснабжающей организации и потребителя. Падение температуры в полотенцесушителях, приводящее в том числе к перерасходу тепловой энергии, также не учитывается в качестве услуги по теплоснабжению, как и потери тепла при циркуляции горячей воды в системе горячего водоснабжения здания. В итоге энергетический баланс теплоснабжающей организации никогда не совпадает с измеренными показателями по приборам учета. Установка отдельного прибора учета на входе в теплообменник, обеспечивающий горячее водоснабжение, не дает возможности корректно учитывать потребляемую тепловую энергию из-за особенностей тарифообразования.

В целях определения эффективных направлений модернизации коммунальной инфраструктуры и формирования ее инвестиционной привлекательности предлагается для систем водоснабжения и водоотведения определить перспективные точки роста - точки вложения инвестиций, что возможно при условии проведения технологического аудита состояния коммунальной инфраструктуры и повышения качества подготовки схем водоснабжения и водоотведения, разработанных в соответствии с программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры.

В качестве мер по оздоровлению экономики ресурсоснабжающих организаций предлагается:

1. Отменить предельные индексы роста платы граждан за коммунальные услуги, которые привели к хроническому недофинансированию предприятий коммунальной инфраструктуры;

2) обеспечить формирование экономики организаций по регулируемой деятельности на основе объективных показателей расходов таких организаций, включая расходы на оплату труда, основанные на безусловном исполнении отраслевых тарифных соглашениях с учетом нормативной численности персонала (императивно, без словоформ, применяемых в документах по ценообразованию «с учетом фактического...»);

3) предусмотреть установление действительно долгосрочных тарифов без ежегодной корректировки при условии наличия утвержденной инвестиционной программы ИП и (или) заключенного концессионного соглашения;

Ежегодную корректировку долгосрочных тарифов предлагается осуществлять только в случае роста нерегулируемых цен выше прогнозируемого значения инфляции и повышения ставки первого разряда в соответствии с ФОТС.

4) ввести обязательность разработки и утверждения инвестиционной программы для регулируемой организации при осуществлении модернизации, реконструкции и строительства объектов коммунальной инфраструктуры.

В качестве источника реализации инвестиционных программ (ИП) регулируемых организаций предусмотреть утверждение инвестиционной надбавки к тарифам.

5) передать ответственность за установку и эксплуатацию узлов учета тепловой энергии и теплоносителя, а также воды от потребителя к ресурсоснабжающей организации с внесением изменений в тарифообразование с целью компенсации расходов на такую организацию;

6) внести изменение в подходы определения платы за тепловую энергию, дополнив существующий подход возможностью учета горячего водоснабжения по фактическим показателям с применением приборов учета, если такие установлены, таким образом перейти на учет тепловой энергии по фактическому потреблению в случае, когда это возможно.

**3. Проблемы экономики жилищной сферы**

В настоящее время отчетность по виду деятельности «управление многоквартирным домом» не осуществляется и отсутствует достоверная информация по финансовым и экономическим показателям управляющих организаций как для целей оценки финансово-экономического состояния сферы управления многоквартирными домами на основании достоверных показателей официальной статистической отчетности.

Каждый многоквартирный дом должен иметь Инструкцию по эксплуатации независимо от года постройки. Это тот самый документ, который определяет перечень необходимых, обязательных для дома работ (в отличие от «Минимального перечня услуг и работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме», утвержденного постановлением Правительства РФ от 03.04.2013 № 290), обеспечивающих безопасные и благоприятные условия проживания граждан в МКД.

Наличие Инструкции по эксплуатации с содержащимся в ней перечнем, составом и периодичностью работ - стандартов эксплуатации, обеспечивающих безопасность проживания граждан,создаст основу для надлежащего содержания жилья и установления экономически обоснованного размера платы за содержание жилья.

Данное понятие «Стандарт эксплуатации» было введено приказом Госстроя России 28 декабря 2000 года № 303 «Об утверждении Методических рекомендаций по финансовому обоснованию тарифов на содержание и ремонт жилищного фонда».

Методические рекомендации актуальны и сейчас, так как в них определены четыре базовых стандарта эксплуатации (отличающиеся перечнем, составом и периодичностью выполнения работ) с учетом соблюдения критериев безопасности и комфортности проживания в домах, а также платежеспособности собственников и экономических интересов управляющих организаций (включая механизм определения прибыли управляющей организации и механизм страхования общего имущества МКД).

В Стратегии развития строительной отрасли и ЖКХ РФ на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года в разделе «Управление жилищным фондом» в качестве одного из вызовов указана «недостаточная эффективность управляющих организаций, обусловленная недостатками применяемых методов ценового регулирования, отсутствием у управляющих организаций мотивации к снижению затрат».

Для реализации указанного вызова Стратегией предусмотрено мероприятие по совершенствованию моделей ценообразования в сфере управления жильем и содержания общего имущества.

С момента введения в действие ЖК РФ с 2005 года на федеральном уровне не было установлено никаких «правил игры» по определению стоимости содержания МКД. И таким образом, до настоящего время в жилищной сфере отсутствуют методические основы определения экономически обоснованного размера платы за содержание жилья ( по аналогии с подобными документами по регулируемым видам деятельности). Поэтому и совершенствовать какие-либо модели ценообразования, не разработав соответствующие основы ценообразования, бессмысленно.

Для выполнения этого мероприятия Стратегии необходимо на федеральном уровне разработать Основы ценообразования в жилищной сфере, учесть при определении стоимости и платы за содержание жилья экономику многоквартирного дома, основанную на стандартах эксплуатации МКД, а управляющие организации на этом смогут выстраивать экономику по управлению МКД и содержанию общего имущества.

Назрела необходимость урегулировать проблему коммунальных ресурсов в целях содержания общего имущества, которые с точки зрения экономики жилищной сферы представляют собой определенный вид материальных расходов (холодной и горячей воды, электрической энергии) для выполнения работ по надлежащему содержанию общего имущества.

Для реализации указанных проблем предлагаем:

1) целях организации государственного статистического наблюдения за экономической деятельностью управляющих организаций в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности (ОКВЭД2) и в соответствующих формах федерального государственного статистического наблюдения предусмотреть такой вид экономической деятельности как «деятельность по управлению многоквартирными домами»;

2) сделать Инструкцию по эксплуатации многоквартирного дома базовым документом для определения перечня, состава и периодичности проведения работ по содержанию и текущему ремонту общего имущества многоквартирного дома.

Установить требования по разработке (восстановлению) Инструкции по эксплуатации многоквартирных домов в отношении вводимых в эксплуатацию, типовых МКД с размещением указанной инструкции в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства.

-3) ввести журнал эксплуатации МКД в ГИС ЖКХ, в котором могли бы фиксироваться работы, выполняемые управляющими организациями в целях надлежащего содержания жилья (взамен актов выполненных работ);

4) разработать и установить на федеральном уровне Основы ценообразования и методические рекомендации по формированию платы по содержанию жилья;

5) внести в законодательство и нормативные правовые акты нормы о применении для учета коммунальных ресурсов, используемых для надлежащего содержания общего имущества отдельных приборов учета, позволяющих измерить расход таких ресурсов.

**4. Варианты решения проблемы защиты граждан при оплате жилья и коммунальных услуг в условиях роста тарифов и цен**

С целью защиты граждан от повышения цен и тарифов на услуги ЖКХ представляется целесообразным реализация следующих мероприятий:

1. Модернизировать систему субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, в том числе:

1) увеличить размер регионального стандарта нормативной площади жилого помещения в 1,5 раза с 18 до 27 квадратных метра на человека для семьи из трех и более человек, а также для одиноко проживающего– с 33 до 42 квадратных метра, для семьи из двух человек – с 42 до 50 квадратных метров.

2) при формировании регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг цену за содержание жилья определять исходя из конкретного перечня и периодичности работ по типам многоквартирных домов, устанавливаемых субъектом Российской Федерации.

3) размер регионального стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг устанавливать не выше 15% от совокупного дохода семьи с учетом предоставляемых льгот членам семьи. При этом для семей, у которых среднедушевые доходы семьи ниже прожиточного минимума, установленного для субъекта Российской Федерации, размер регионального стандарта может быть установлен равным нулю.

Для оценки доступности оплаты граждан за жилищно-коммунальные услуги рекомендуется использовать целевой индикатор – доля получателей субсидий на оплату коммунальных услуг в общей численности населения. Величина этого индикатора не должна превышать для субъекта Российской Федерации 15%.

2. Реализовать установленные действующим законодательством полномочия органов регулирования тарифов по установлению для населения дифференцированных (пониженных) тарифов.

Для оценки влияния возможности введения дифференцированных тарифов необходимо прежде всего оценить по данным статистической отчетности структуру потребления тепловой энергии, холодной воды и услуг водоотведения различными группами потребителей.

*Тепловая энергия*

По тепловой энергии структура потребления тепловой энергии следующая:

1. Население – 474 205,11 тыс. Гкал (49% от общего потребления)
2. Бюджетофинансируемые организации – 113 598,39 тыс. Гкал (12%)
3. Предприятия и организации – 377 843,01 тыс. Гкал (39%).

С учетом среднероссийского тарифа на тепловую энергию 2120,6 руб. за Гкал при сохранении для населения и бюджетофинансируемых организаций роста тарифа на уровне инфляции увеличение дифференцированного тарифа для предприятий и организаций по сравнению с населением на каждый процент позволит ежегодно увеличить объем средств, которые можно использовать на модернизацию теплоэнергетического оборудования и тепловых сетей на 8 012 538, 87 тыс.руб.

*Водоснабжение*

По холодной воде структура потребления следующая:

1. Население – 5 670 671,78 тыс. куб. м (57% от общего потребления).
2. Бюджетофинансируемые организации – 551 082,19 тыс. куб.м (6%).
3. Предприятия и организации – 3 651 481,25 тыс. куб.м (37%).

С учетом среднероссийского тарифа на водоснабжение 38,9 руб. за куб.м воды, при сохранении для населения и бюджетофинансируемых организаций роста тарифа на уровне инфляции, увеличение дифференцированного тарифа для предприятий и организаций по сравнению с населением на каждый процент позволит ежегодно увеличить объем средств, которые можно использовать на модернизацию оборудования водоснабжения и водопроводных сетей на 1 420 426,2 тыс.руб.

*Водоотведение*

По сточным водам структура следующая:

1. Население – 5 189 022,39 тыс.куб.м (61% от общего пропуска).
2. Бюджетофинансируемые организации – 679 600,46 тыс.куб.м (8%).
3. Предприятия и организации – 2 620 058,23 тыс.куб.м (31%).

С учетом среднероссийского тарифа на водоотведение 33,8 руб. за куб.м сточных вод, при сохранении для населения и бюджетофинансируемых организаций роста тарифа на уровне инфляции, увеличение дифференцированного тарифа для предприятий и организаций по сравнению с населением на каждый процент позволит ежегодно увеличить объем средств, которые можно использовать на модернизацию оборудования водоотведения и канализационных сетей на 885  756,81 тыс.руб.

*Вывод***:** Таким образом, рост дифференцированного (более высокого) тарифа только на 1 % для предприятий и организаций по сравнению с населением позволит ежегодно увеличить объем средств на модернизацию коммунальной инфраструктуры на 10 318 721,88 тыс. руб.

3.На региональном уровне ввести критерии доступности в сфере водоснабжения и водоотведения (например, стоимость услуги– 50 руб./ куб. м), в случае превышения которых предоставляется **по заявлению граждан** адресная социальная выплата (АСВ) исходя из социальной нормы потребления.