

СПРАВКА

по вопросу "Подходы к формированию комплексной программы модернизации коммунальной инфраструктуры в Российской Федерации до 2030 года в целях повышения эффективности ее реализации"

В соответствии с решениями, озвученными на заседании Совета по стратегическому развитию и нацпроектам и комиссий Госсовета по направлениям социально-экономического развития 29.05.2024, комплексная программа модернизации коммунальной инфраструктуры до 2030 года (далее – Программа, МКИ) будет включена в состав разрабатываемого национального проекта "Инфраструктура для жизни".

В рамках этого в Правительстве РФ рассматривается вопрос о выделении дополнительных лимитов на реализацию Программы и ее продлении на 2025-2030 годы. Модернизация коммунальной инфраструктуры проектируется в качестве одного из основных мероприятий национального проекта.

Сроки разработки нацпроекта «Инфраструктура для жизни»: завершение согласования с регионами к 1 сентября 2024 г.

Условием получения средств государственной поддержки является включение объектов инфраструктуры в региональную программу модернизации ЖКХ субъектов РФ, ее согласование ППК «Фонд развития территорий», Минстроем России и одобрение президиумом (штабом) Правительственной комиссии по региональному развитию в РФ.

Программа, формируемая Минстроем России, будет состоять из совокупности региональных программ и объединит все имеющиеся и разрабатываемые механизмы финансирования отрасли. Планируемый объем инвестиций в сферу ЖКХ составит не менее 4,5 трлн рублей.

14.03.24 Президент РФ поручил главам субъектов РФ подготовить и утвердить региональные планы модернизации систем ЖКХ до 2030 года. На текущий момент регионами уже сформирована потребность на сумму свыше 4,5 трлн руб.

Источники финансирования Программы на период 2025-2030 гг. в объеме 4,5 трлн рублей складываются из следующих составляющих (по предварительной информации):

1. Бюджетное финансирование:

1.1. Федеральный проект "Чистая вода": 184,53 млрд. руб.;

1.2. Программа ППК "ФРТ" "Модернизация коммунальной инфраструктуры": 900 млрд. руб. (ежегодно по 150 млрд. руб.);

1.3. Новые инфраструктурные бюджетные кредиты (ИБК): ~ 680 млрд. руб.

1.4. Реинвестирование ИБК: 164 млрд. руб.

1.5. Высвобождение средств бюджетных кредитов: ~ 315 млрд. руб.

1.6. Региональные бюджеты (софинансирование проектов, на которые получено федеральное финансирование по программе МКИ): ~ 210 млрд. руб.

1.7. Специальный инфраструктурный проект: 240 млрд. руб.

2. Внебюджетное (тарифные) финансирование: ~ 1,8 трлн. руб. (софинансирование программы МКИ, мероприятия РСО в рамках инвестиционных программ).

I. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ФОРМИРОВАНИЮ КОМПЛЕКСНОЙ ПРОГРАММЫ МОДЕРНИЗАЦИИ МКИ ДО 2030 ГОДА, ЯВЛЯЮЩЕЙСЯ ЧАСТЬЮ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА "ИНФРАСТРУКТУРА ДЛЯ ЖИЗНИ"

1. Инвестиционную потребность Программы формировать в полном объеме

По замыслу Минстроя России Программа до 2030 года должна объединить планы всех субъектов РФ по модернизации ЖКХ и включить в себя все действующие (ИБК, ФРТ, инвестпрограммы, концессии) и планируемые механизмы финансирования отрасли (программа

ВЭБ.РФ по компенсации процентных ставок по кредитам РСО) для получения комплексных эффектов.

В этой логике были утверждены методические рекомендации по формированию субъектами РФ в автоматизированной информационной системе ППК "ФРТ" комплексных планов модернизации систем коммунальной инфраструктуры до 20230 года и их корректировке (приказ Минстроя России от 15.12.2023 г. № 929/пр).

Согласно данному приказу в региональных программах должны быть отражены мероприятия, реализация которых предполагается:

- 1) как за счет бюджетных, так и внебюджетных источников,
- 2) на объектах как МУПов, так и частных операторов,
- 3) как за счет средств, обеспеченных финансированием, так и не обеспеченных.

В то же время, частные операторы (в частности, теплоснабжения) не всегда привлекаются субъектами РФ для формирования мероприятий Программы, предполагая, что предоставление федеральной поддержки бюджетам субъектов РФ в рамках постановления Правительства РФ № 2253 от 08.12.22 не будет распространяться на поддержку проектов на объектах, находящихся в частной собственности.

В результате региональные органы власти части регионов формируют потребность в финансировании с фокусом на модернизацию муниципальных объектов или не в 100 % объеме.

Предлагается направить субъектам РФ дополнительные разъяснения (в дополнение к приказу Минстроя России от 15.12.2023 г. № 929/пр) о том, что Программа должна носить комплексный характер и формироваться по принципу определения 100%-ой общей потребности предприятий сферы ЖКХ региона всех форм собственности на предстоящие 5-6 лет по всем формам финансирования.

2. Стимулировать привлечение внебюджетного софинансирования

В рамках Программы предполагается привлечь 40% потребности в инвестициях за счет внебюджетных (тарифных) источников финансирования.

В связи с этим, целесообразно снять ограничения в части роста инвестиций за счет внебюджетных (тарифных) источников финансирования.

Предлагается:

- В прогнозе Соцэкономразвития предусмотреть индекс платы граждан (ИПГ), обеспечивающий реализацию инвестиционных мероприятий Программы;
- Предусмотреть механизмы превышения тарифа сверх ИПГ для обеспечения инвестиций, включенных в Программу (по аналогии с ценовыми зонами теплоснабжения, концессиями, ИП РОИВ) и корректировку графика достижения цены «альтернативной котельной» в ценовых зонах теплоснабжения;
- Запустить механизм софинансирования процентной ставки (мультипликативный эффект не менее 4-5 кратное увеличение инвестиций при текущей ключевой ставке ЦБ). Сейчас ни в одной региональной программе МКИ не фигурирует такая форма поддержки частных проектов как компенсация % ставок по кредитам РСО в коммерческих банках. Данное уточнение также позволит обеспечить дополнительную оценку эффективности мероприятий финансовыми экспертами финансовых организаций при выдаче кредитов;
- Учесть объемы внебюджетного софинансирования в критериях распределения лимитов по субъектам РФ, например, в Рейтинге распределения лимитов по регионам предусмотреть коэффициент эффективности, пропорциональный дополнительно привлеченным частным инвестициям на каждый вложенный рубль;
- Ускорить внедрение регуляторных соглашений в сферу теплоснабжения для обеспечения возможности реализации долгосрочных инфраструктурных проектов и управления долгосрочными инвестиционными рисками, что позволит повысить инвестиционную

привлекательность для частных инвесторов, а также обеспечить опережающее развитие инфраструктуры.

3. Скорректировать критерии приоритетности финансирования проектов

В ходе обсуждения проекта Программы приоритетными критериями отбора проектов озвучивались бюджетная обеспеченность и износ тепловых сетей. Без учёта актуальных параметров на стороне потребителей и показателей эффективности и надежности системы в целом. Такой подход приводит к воспроизводству системы теплоснабжения, основанной на устаревших проектных решениях и технологиях 60-летней давности. Критерии финансирования проектов, основанные на повышении эффективности и качества коммунальных ресурсов у потребителей представляются более целесообразными.

Предлагается:

- Учесть операционную эффективность в критериях распределения лимитов по субъектам РФ. Операционная эффективность, например, дополнить критерии формирования рейтинга распределения лимитов по регионам показателем повышения операционной эффективности деятельности РСО, например, снижение потерь, УРУТа и пр.
- Предусмотреть приоритет отраслевых схем планирования при разработке мероприятий и показателей:
 - исключить требование по направлению основной части лимита программы МКИ на линейные объекты, а тип модернизируемых объектов (линейные или площадные) определять исходя из потребности и целей в соответствии с отраслевыми схемами планирования;
 - определение текущих фактических и целевых показателей реализации поставленных целей и задач проводить в соответствии с актуализированными отраслевыми схемами планирования (схема водоснабжения и водоотведения, схема теплоснабжения) - отраслевые схемы планирования должны содержать не только перечень мероприятий, но и расчет эффектов от их реализации в соответствии с поставленным перечнем целей и задач.

По закону ФЗ-190 «О теплоснабжении» схема теплоснабжения является документом, определяющим развитие коммунальной инфраструктуры, содержит технические решения (предпроектное обоснование эффективного и надежного функционирования городских систем, их развития), источники их финансирования и оценку тарифных и социально-экономических последствий для конечных потребителей.

II. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММЫ

- Предусмотреть в Программе синхронизацию различных типов бюджетного финансирования (ИБК, Высвобождение средств бюджетных кредитов, МКИ) и внебюджетного финансирования в рамках одного муниципального образования / мероприятия для максимизации совокупного эффекта;
- Реализацию капиталоемких проектов предусмотреть за счет специально создаваемых отдельных программ в рамках национального проекта "Инфраструктура для жизни", но вне комплексной программы модернизации МКИ до 2030 г.;
- Оценить в Программе доступность тарифа (цены) для населения в разрезе регионов РФ для осуществления предложенного темпа роста финансирования, по результатам разработать программу дополнительного субсидирования регионов с низкой доступностью услуг ЖКХ для населения;
- Предусмотреть механизмы адресного субсидирования отдельных групп потребителей-граждан, для которых коммунальные платежи превышают максимально допустимую долю расходов граждан на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи;
- Провести оценку возможности софинансирования ГЧП проектов в рамках программы регионального софинансирования МКИ по всем регионам с учетом требований

бюджетного правила о запрете софинансирования при превышении доли расходов на софинансирование проектов 10% от дохода регионального бюджета;

- Включить в качестве необходимого условия финансовой поддержки мероприятий наличие концессионного соглашения, предусматривающего обязательства концессионера по реализации мероприятий региональной программы в отношении объектов коммунальной инфраструктуры и финансовое участие концедента с использованием средств финансовой поддержки, и (или) решение концедента о признании конкурса на право заключения концессионного соглашения, предусматривающего обязательства концессионера по реализации мероприятий региональной программы в отношении таких объектов коммунальной инфраструктуры и финансовое участие концедента с использованием средств финансовой поддержки, несостоявшимся.
- Срок реализации мероприятий до 2 лет недостаточен и может провоцировать срыв реализации Комплексной программы ввиду изначально нереализуемых требований. Предлагается дифференцировать этот срок в зависимости от вида проекта. Для линейных объектов предлагается установить срок реализации – до 3 лет, для площадных объектов предлагается установить срок реализации проекта – до 7 лет. Это будет включать в себя реализацию таких сложных объектов, как строительство или реконструкция очистных сооружений, станций водоподготовки.
- Методическими рекомендациям по разработке региональной программы по модернизации системы коммунальной инфраструктуры, утвержденных утв. решением правления Государственной корпорации - Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства от 6 июля 2015 г., протокол N 591 (далее – Рекомендации) установлено, что предельный объем средств финансовой поддержки на 1 км сетей определен в приложении № 7 к Рекомендациям (в разбивке по субъектам РФ) и в среднем составляет 8-12 млн. рублей за 1 км.

При этом, например, по результатам анализа фактически законтрактованных работ по перекладке сетей водоснабжения и водоотведения ООО "Самарские коммунальные системы" на 2024 год средняя стоимость 1 км составляет 72 млн. рублей по сетям водоснабжения и 92 млн. рублей по сетям водоотведения. Программа перекладок АО «ПКС-водоканал» состоит в основном из замен сетей водоотведения и составляет в среднем 60 млн. рублей за 1 км.

Такой лимит бюджетной поддержки на 1 км сети приводит к качественно иному соотношению собственных средств и средств бюджета, при этом в отсутствии достаточного тарифного источника будет приводить либо к срыву реализации проектов, заявленных для участия в Комплексной программе модернизации коммунальной инфраструктуры в РФ, либо к подбору недорогих проектов, но не самых актуальных для реализации, с невысокими показателями аварийности, в результате чего финансовые средства будут отвлекаться с более нуждающихся в замене сетей.

Кроме того, остается недостаточно определенным вопрос, распространяется ли действие данных ограничений предельным объемом средств финансовой поддержки на 1 км сетей не только на проекты, получающие меры поддержки в соответствии с Правилами, но и в отношении линейных объектов, получающих меры поддержки в рамках механизма бюджетных кредитов, списания бюджетных кредитов, иных мер поддержки, поскольку в любом случае мероприятие подлежит включению в региональную программу модернизации коммунальной инфраструктуры, для которой разработаны указанные Рекомендации.

В связи с этим, предлагается

- либо актуализировать предельный объем средств финансовой поддержки на 1 км сетей, что представляется проблематичным в связи с большим разбросом стоимости и с невозможностью установить простую зависимость, например, от диаметра сети, большей частью стоимость зависит от условий проведения работ (грунт, метод работ, стесненность);
- либо отказаться от предельного объема, поскольку сметная стоимость всех работ по строительству, капитальному ремонту в любом случае будут проходить проверку на предмет ее достоверности в соответствии с ГрК РФ, при этом в каждой мере

государственной поддержки в качестве условий устанавливаются процент финансирования из бюджетных и внебюджетных источников;

- исключить неопределенность применения предельных объемов средств финансовой поддержки на 1 км сетей для иных мер государственной поддержки, кроме мер поддержки, реализуемых на условиях Правил.

- Важно создать для потребителей энергоресурсов стимулы для снижения договорной нагрузки для исключения «бумажного» дефицита мощностей. Важно предотвратить завышение прогнозируемого спроса и потребления, что позволит оптимизировать технические решения. В этой связи самым действенным решением может стать введение двухставочного тарифа для потребителей.