

РЕКОМЕНДАЦИИ
Всероссийского совещания
«Эффективное управление жилищно-коммунальным хозяйством в целях
создания благоприятных условий проживания граждан»

г. Липецк

26–28 мая 2011 года

Организаторами совещания выступили: Министерство регионального развития Российской Федерации, государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее – Фонд ЖКХ), Администрация Липецкой области, администрация города Липецка и НП «Национальный жилищный конгресс». На совещании присутствовали представители федеральных органов государственной власти, 63 субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований, организаций жилищно-коммунального хозяйства, строительства и экспертного сообщества.

Было отмечено, что приоритетной целью реформирования жилищно-коммунального хозяйства является рост благосостояния граждан Российской Федерации путем создания безопасных и благоприятных условий для их проживания, формирования условий для предоставления им качественных и доступных по цене коммунальных ресурсов и за три года деятельности Фонда ЖКХ в этом направлении была проделана значительная работа.

В целом наблюдается тенденция к росту инициативы собственников жилых помещений в МКД, демонстрируется устойчивый рост доли МКД, выбравших и реализующих способ управления посредством ТСЖ, от общего количества МКД (указанный показатель на начало текущего года составил 13,8 процента, увеличившись с 2007 года более чем на 600 процентов). Также наблюдается тенденция к развитию конкурентных отношений в сфере управления и обслуживания жилищного фонда. В 2010 году в целом по Российской Федерации доля МКД, находящихся под управлением

коммерческих управляющих организаций достигла 48,3 процентов (655 706 МКД), в 5,5 раза превысив уровень 2007 года (8,8 процента).

Вместе с тем принятых мер в данном направлении на сегодняшний день явно недостаточно для качественного улучшения условий проживания граждан в жилищной сфере и на совещании обсуждались предложения, которые могут способствовать качественному изменению существующего положения. Было отмечено, что наряду с наблюдаемыми изменениями должны также произойти качественные преобразования. По данным Общественной палаты Российской Федерации 63 процента обращений граждан на «Горячую линию по проблемам ЖКХ» касаются как низкого качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг, так и формализма, волокиты, низкой культуры в работе с жителями, а порой злоупотреблениями лиц, осуществляющих управление МКД.

Было отмечено, что рынок жилищных услуг формируется в условиях отсутствия должного государственного и общественного контроля, необходимой нормативной базы, отвечающей сегодняшним стандартам качества, правилам и требованиям, предъявляемым к деятельности по управлению МКД, единой государственной образовательной программы, ориентированной на непрерывную подготовку специалистов, осуществляющих эксплуатацию объектов жилищно-коммунального хозяйства. Организации, осуществляющие управление МКД, не стали опорным звеном, снимающим с собственников (граждан) все заботы по обеспечению в МКД достойных условий проживания граждан. Кроме того, отсутствует и реальная ответственность участников рынка за результаты их деятельности, что приводит к возможности безнаказанных и масштабных злоупотреблений.

По мнению участников совещания, основной причиной возникновения этой ситуации является ошибочное базовое предположение о том, что рынок все решит сам и государство должно уйти от регулирования сферы управления жилой недвижимостью.

Практика показывает, что в период становления цивилизованных правоотношений требуется максимально возможная стандартизация, типизация

требований, процедур, мер ответственности в системе правоотношений граждан и исполнителей услуг.

В настоящее время государством ставятся задачи и предпринимаются попытки по формированию открытого рынка жилищных услуг и контроля со стороны потребителей за количеством и качеством предоставляемых услуг. Для этих целей, в том числе утверждены стандарты раскрытия информации организациями, осуществляющими управление МКД, и организациями коммунального комплекса, 13 мая 2011 года принят ряд поправок в Жилищный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ, в том числе призванные регламентировать отношения в области управления МКД, устранить пробелы в законодательстве, которые препятствуют развитию рынка в сфере управления МКД. Однако не все поставленные задачи данными поправками реализуются. Прежде всего, в соответствии с проводимыми мероприятиями в данном направлении вводятся нормы, направленные на усиление государственного регулирования деятельности по управлению МКД и формальную детализацию обязанностей собственников помещений в МКД, что не может в должной мере обеспечить развитие цивилизованных рыночных отношений в сфере управления жилищным фондом и проявления гражданами инициативы по управлению МКД.

Важно именно сейчас на уровнях государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований, с обязательным вовлечением заинтересованных общественных и профессиональных организаций в этот процесс, оперативно принять необходимые меры, по совершенствованию системы управления МКД и установления четкой ответственности лиц, осуществляющих управление МКД, перед потребителями и иными лицами с обязательным определением размера, условий и порядка финансового обеспечения установленной ответственности. Наравне с государственным контролем необходим механизм рыночного контроля и регулирования (саморегулирования), что позволит создать сбалансированную систему ответственности и регулирования рынка.

Также на совещании было отмечено, что в настоящее время довольно успешно формируется и развивается институт саморегулирования в сфере

управления МКД. По состоянию на 1 мая 2011 года создано и зарегистрировано в государственном реестре саморегулируемых организаций, который ведет Росреестр, 71 СРО в данной сфере. Такие СРО занимают около 40% от общего количества зарегистрированных СРО в различных отраслях экономики, где СРО осуществляется в добровольной форме, и объединяют более 10% управляющих организаций. Активно идет процесс подготовки стандартов деятельности и автоматизации в этой отрасли.

Кроме того была отмечена важность обеспечения реализации положений, предусмотренных в постановлении Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 года № 731 «Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами» с обязательным установлением ответственности за неисполнение требований указанного стандарта, к сожалению, этого не было сделано при утверждении данного стандарта. Также не определен единый информационный портал для свода, анализа и использования полученной информации по финансово-хозяйственной деятельности организаций, осуществляющих управление МКД, в разрезе каждого управляемого ими дома.

Отмечена работа Фонда ЖКХ при участии заинтересованных общественных, профессиональных и саморегулируемых организаций по определению единого информационного интерактивного ресурса, содержащего сведения о деятельности всех управляющих организаций на территории Российской Федерации. Создавать такой ресурс предлагается на основе портала Фонда ЖКХ – ReformaGKH.ru, который содержит информацию по субъектам РФ, участвующих в программах Фонда ЖКХ.

Было отмечено, что промедление в осуществлении назревших мероприятий в части совершенствования системы управления МКД может привести к негативным социально-экономическим и политическим последствиям.

Создание благоприятных и безопасных условий проживания граждан невозможно без системного решения вопросов капитального ремонта. Актуальность данной проблемы в России такова, что ряд регионов в инициативном

порядке начали создавать системы капитального ремонта с привлечением средств граждан.

По состоянию на 1 января 2010 года число многоквартирных домов в Российской Федерации, по данным Росстата, составляло 3 223 752 единиц (из них 1 233 102 – дома блокированной застройки) общей площадью 2530,6 млн. кв. м (из них 164,8 млн. кв. м – площадь домов блокированной застройки). До начала деятельности Фонда ЖКХ в стране ежегодно проводились работы по капитальному ремонту в объеме, составляющем 0,4 процента от общей площади жилищного фонда страны, тогда как для поддержания состояния жилищного фонда на уровне, соответствующем нормативным требованиям, этот показатель должен был составлять не менее 4 процентов. Только с момента создания Фонда ЖКХ началось финансирование работ по капитальному ремонту МКД на нормативном уровне.

По итогам деятельности Фонда за период 2008–2010 годов отремонтировано 110,8 тыс. МКД общей площадью 321 млн. кв. м, и, по прогнозам Фонда ЖКХ, до 31 декабря 2012 года планируется довести количество отремонтированных домов до 125 тыс. (360 млн. кв. м), что в совокупности составит только около 14 процентов от общей площади многоквартирных домов, тогда как, по оценкам Минрегиона России, к моменту создания Фонда ЖКХ доля МКД, подлежащих капитальному ремонту, оценивалась в размере, превышающем 40 процентов от их общего количества.

В настоящее время в общем объеме многоквартирных домов почти половина имеют износ более 30 процентов и требуют проведения различных работ по их ремонту. Есть серьезные опасения, что в случае, если к моменту окончания деятельности Фонда ЖКХ не будут созданы адекватные механизмы финансирования капитального ремонта МКД в субъектах Российской Федерации, объем проводимых работ по их капитальному ремонту вернется на уровень, существовавший до начала деятельности Фонда ЖКХ, что неизбежно приведет к неуправляемому ухудшению состояния жилого фонда и, в конечном счете, к росту расходов бюджетов всех уровней на переселение граждан из аварийного жилья. Было отмечено, что при падении объемов работ по капитальному ремонту до

уровня 2007 года в ближайшие 10 лет по предварительным оценкам около 300-400 млн. кв. м жилищного фонда (в котором проживает около 13 – 17 млн. граждан) придет в состояние, непригодное для проживания из-за потери потребительских качеств.

С учетом указанных обстоятельств участники совещания считают крайне актуальным создание эффективных механизмов аккумулирования средств собственников жилья на капитальный ремонт МКД, обеспечения их сохранности и целевого использования путем организации региональных систем капитального ремонта. Такая система, созданная на региональном уровне, может также выступить субъектом, стимулирующим реализацию положений Федерального закона от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 261-ФЗ) в части повышения энергоэффективности МКД. При создании такой системы одновременно могут использоваться и возможности привлечения кредитных ресурсов для их капитального ремонта, так как появляется первоначальный взнос на осуществление указанных работ в виде накопившихся средств собственников жилья в региональном фонде (что положительно повлияет на снижение рисков кредитной организации).

При этом на совещании было отмечено, что основными проблемами создания региональных систем капитального ремонта в субъектах Российской Федерации на сегодняшний день являются:

- отсутствие у субъектов Российской Федерации соответствующих полномочий по созданию таких систем;
- отсутствие в законодательстве нормы об обязательных платежах собственников за капремонт общего имущества МКД;
- неопределенность с участием в процессе формирования региональных систем капитального ремонта средств федерального бюджета.

По результатам выступлений и обсуждений вопросов повестки совещания участники также отмечают, что большая часть МКД в Российской

Федерации характеризуется расточительным ресурсопотреблением. Расход энергии в них в среднем в 1,5-2 раза больше, чем в государствах, расположенных на территориях с похожим климатом. Одной из причин низкой энергоэффективности жилищного фонда Российской Федерации является то, что МКД, построенные до 1995 года (а они составляют большую часть многоквартирного жилья), проектировались по старым строительным нормам, поэтому не отвечают новым стандартам тепловой защиты зданий. Современным требованиям, предъявляемым к теплозащите, теплоизоляции и эффективности систем отопления, (СНиП 23-02-2003 «Тепловая защита зданий») отвечает лишь не более 10 процентов жилищного фонда.

По оценкам экспертов, ввиду низкого качества строительных работ и строительных материалов, используемых при возведении жилья, значительная часть вновь вводимых объектов не отвечает действующим нормам энергоэффективности (не достигаются параметры, закладываемые в проекте).

Кроме низких строительных стандартов, по которым построена большая часть МКД в Российской Федерации, существует еще ряд причин высокого потребления энергоресурсов в жилищном секторе, среди которых низкое качество обслуживания, отсутствие в течение длительного времени ремонтов МКД и их инженерного оборудования.

Была отмечена важность формирования у населения энергосберегающей мотивации в использовании энергоресурсов в связи, с чем следует всячески стимулировать в муниципальных образованиях создание центров энергосбережения для широкого информирования населения о возможностях ресурсосбережения.

Необходимость повышения энергетической эффективности всего хозяйственного комплекса страны нашла свое отражение в Федеральном законе № 261-ФЗ, с принятием которого к работам по капитальному ремонту МКД предъявляются дополнительные требования по энергетической эффективности при их проведении, а также по наличию энергетических паспортов МКД, оформленных по результатам соответствующего обследования.

Учитывая, что в Российской Федерации (по данным экспертов в области энергосбережения) жилищный сектор занимает второе место после обрабатывающей промышленности по величине конечного потребления энергии (более 25 процентов от общего объема энергопотребления), повышение энергоэффективности в данном секторе является ключевым направлением в деле реализации задачи, поставленной Президентом Российской Федерации Указом от 4 июня 2008 года № 889, по снижению к 2020 году энергоемкости валового внутреннего продукта Российской Федерации не менее чем на 40 процентов по сравнению с 2007 годом.

На сегодняшний день государство является крупнейшим инвестором в жилищном строительстве страны. Учитывая, что государство объявило задачи энергосбережения и повышения энергетической эффективности важнейшими направлениями государственной политики, объекты, построенные с участием бюджетных средств, должны быть примером эффективного использования средств с использованием энергоэффективных решений. В связи с этим участники совещания отметили несовершенство действующего законодательства, регламентирующего вопросы государственных закупок, которое сдерживает внедрение инновационных технологий, имеющих повышенные первоначальные затраты.

Учитывая, что производители, ресурсоснабжающие организации и потребители не мотивированы на использование энергосберегающих технологий, необходимо предусмотреть систему материального стимулирования при проведении ими мероприятий по повышению энергоэффективности.

Участники совещания также отметили важность формирования городской среды как одной из основных задач, составляющих комплекс мер по обеспечению комфортного проживания граждан.

Современное состояние системы управления твердыми бытовыми отходами сопровождается большими потерями ресурсов и загрязнением окружающей среды.

Сегодня на территории России накоплено более 120 млрд. тонн отходов. Около 100 кв. километров земель официально каждый год выделяются под

полигоны и свалки. Действующие полигоны переполнены и не соответствуют экологическим требованиям. Несанкционированные свалки являются источником пожаров, инфекций и отравляют водоемы. Применяемые технологии обращения ТБО не эффективны. Бюджетных средств для наведения порядка – недостаточно, а эффективные средства привлечения частного капитала отсутствуют.

Федеральная нормативная правовая база в отрасли в настоящее время во многих случаях противоречива. До настоящего времени не завершен процесс разграничения предметов ведения и полномочий в области обращения с отходами между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Слабые возможности местных бюджетов не позволяют организовать переработку и размещение нарастающего потока отходов на полигонах: за последние пять лет объем отходов увеличился в полтора раза, что ведет к росту стихийных свалок.

Участники совещания отметили, что сегодня в основе благоустройства территорий должен лежать программный подход. Для этого необходимо повсеместно принять комплексные программы благоустройства, включающие в себя схемы размещения отходов, подпрограммы озеленения, создания объектов спортивной, дворовой и другой инфраструктуры.

В настоящее время отечественные производители освоили производство техники для нужд городского хозяйства по своей функциональности, не уступающей современным зарубежным аналогам. Участники совещания высказались за закупку и использование отечественной техники для нужд городского хозяйства в приоритетном порядке.

Особое внимание необходимо уделить участию муниципальных образований в работе поддержанной партией «Единая Россия» программе «Новые дороги городов России». В 2011 году на выполнение программы на ремонт городских дорог, проездов, дворов предусмотрены субсидии из федерального бюджета в размере 34 млрд. рублей.

Поднятые на совещании вопросы напрямую касаются качества жизни граждан Российской Федерации и их решение на сегодняшний день является одним

из приоритетов государственной политики.

Поднятые на совещании вопросы напрямую касаются качества жизни граждан Российской Федерации и на сегодняшний день решение задач в этой сфере является одним из приоритетов государственной политики.

По результатам рассмотрения сложившейся ситуации участники совещания решили:

1. По вопросам совершенствования системы управления многоквартирными домами:

1.1. Признать целесообразным разработку проекта федерального закона, касающегося вопросов общественного контроля обеспечения прав человека на жилище и осуществления полномочий в сфере жилищно-коммунального хозяйства, приняв за основу предложения Общественной палаты Российской Федерации.

1.2. Рекомендовать Министерству регионального развития Российской Федерации:

– ускорить процесс разработки стандартов и правил деятельности по управлению многоквартирными домами с привлечением заинтересованных органов исполнительной власти, Фонда ЖКХ, иных общественных и профессиональных организаций.

– при разработке единой электронной формы технической документации на многоквартирные дома и иных связанных с управлением такими домами документов учесть имеющийся опыт по разработке и использованию таких форм в качестве пилотных проектов Фондом ЖКХ и заинтересованными общественными, профессиональными и саморегулируемыми организациями в сфере управления МКД и предусмотреть закрепление за государственными жилищными инспекциями субъектов Российской Федерации полномочий по ведению единой электронной формы технической документации на многоквартирные дома;

– совместно с Фондом ЖКХ и заинтересованными общественными, профессиональными и саморегулируемыми организациями в сфере управления МКД во второй половине 2011 года провести конкурс на лучшую управляющую

организацию по итогам 2010 года.

1.3. Рекомендовать субъектам Российской Федерации обеспечить:

- создание и функционирование систем общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства (общественные наблюдательные комиссии) с привлечением представителей органов, осуществляющих общественный контроль, собственников помещений МКД, государственных органов власти, органов местного самоуправления и иных заинтересованных лиц;
- организацию обучения профессиональных управляющих МКД, ориентированных на защиту прав граждан.

1.4. Рекомендовать органам местного самоуправления активизировать деятельность по организации и обеспечению системной работы по повышению квалификации организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами, а также по освещению наиболее успешной деятельности таких управляющих организаций на официальных сайтах, в том числе вести реестры добросовестных и недобросовестных управляющих организаций.

2. По вопросам создания региональных систем капитального ремонта жилищного фонда:

2.1. Поддержать инициативу субъектов Российской Федерации по реализации пилотных проектов создания долгосрочных механизмов накопления средств собственников жилых помещений для ремонта многоквартирных домов.

2.2. Обратиться в Правительство Российской Федерации со следующими предложениями:

- о внесении в Федеральное Собрание Российской Федерации проекта федерального закона, предусматривающего формирование правовых условий по созданию в субъектах Российской Федерации механизмов финансирования капитального ремонта многоквартирных домов;

- о внесении в Федеральное Собрание Российской Федерации проекта федерального закона, предусматривающего внесение изменений в Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», обуславливающих Фондом финансовой

поддержки на проведение капитального ремонта МКД созданием в регионах механизмов финансирования капитального ремонта многоквартирных домов после прекращения деятельности Фонда ЖКХ, в том числе принятие соответствующих нормативных актов по созданию таких механизмов не позднее первого полугодия 2012 года.

3. По вопросам энергосбережения и повышения энергетической эффективности в многоквартирных домах:

3.1. Рекомендовать Министерству регионального развития Российской Федерации при установлении предельной стоимости строительства одного квадратного метра жилья для случаев строительства энергоэффективных домов ввести поправочные коэффициенты увеличения предельной стоимости на в зависимости от достигнутого класса энергетической эффективности.

3.2. Фонду ЖКХ провести по итогам 2011 года конкурс на лучший энергоэффективный дом в рамках программ Фонда ЖКХ по проведению капитального ремонта МКД и переселению граждан из аварийного жилищного фонда.

3.3. Рекомендовать субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям:

- при проведении капитального ремонта МКД в рамках программ Фонда предусмотреть реализацию пилотных проектов по достижению максимальных результатов энергетической эффективности;

- при формировании заявок на получение финансовой поддержки за счет средств Фонда ЖКХ на переселение граждан из аварийного жилищного фонда до 80 процентов средств предусмотреть на малоэтажное жилищное строительство с высокой степенью использования энергоэффективных технологий;

- проводить широкомасштабную разъяснительную работу с населением, показывающую преимущества новых технологий, применяемых при строительстве жилья;

- при формировании условий конкурса о выборе застройщика при государственных закупках в области строительства домов с повышенным

классом энергетической эффективности учитывать совокупную стоимость строительства и эксплуатации МКД в течении всего периода использования здания;

– ввести систему грантов для стимулирования мероприятий по внедрению энергоэффективных решений при строительстве жилья в регионах.

4. По вопросам улучшение среды проживания граждан в городских условиях органам власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:

4.1. Включать многоквартирные дома, в которых проводится капитальный ремонт в рамках программ Фонда в муниципальные программы по благоустройству территории для комплексного улучшения среды проживания граждан

4.2. Принять региональные законы прямого действия «Об административной ответственности за общие правонарушения в области экологии и благоустройства» и «Об охране зеленого фонда городских поселений»;

4.3. В составе полиции и (или) добровольных дружин учредить постоянный экологический патруль, следящий за состоянием благоустройства и чистоты на всей территории города, включая внутренние территории жилых и коммунальных объектов, с правом составления протоколов и проведения расследования по административным правонарушениям;

4.4. Осуществить в части организации эффективной системы утилизации твердых бытовых отходов (ТБО):

– усиление ответственности за захоронение ТБО в непредусмотренных для этого зонах;

– субсидирование стоимости переработки ТБО из средств бюджета субъекта Российской Федерации таким же образом как производится субсидирование заводов по сжиганию отходов;

4.5. При организации закупок транспорта и специализированной техники для нужд городского хозяйства и ОКК осуществлять в приоритетном порядке закупку техники отечественных производителей.