



№ 282-АС от 30.04.2015

На № 43 от 28.04.2015

Руководителю Рабочей группы
Экспертного совета при
Правительстве
Российской Федерации
А.В. Макрушину

Уважаемый Алексей Вячеславович!

Российская ассоциация водоснабжения и водоотведения рассмотрела проект Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации до 2020 года, разработанный Министерством строительства и ЖКХ Российской Федерации (далее – Стратегия), и направляет свои предложения и замечания.

Предметом Стратегии являются отрасли жилищно-коммунального хозяйства, включая ХВС и водоотведение. В качестве методологической основы Стратегии использованы указы, поручения и иные акты Президента и Правительства Российской Федерации, принятая нормативно-правовая база, регулирующая коммунальную и жилищную сферы. Исходя из ограничений выбранной методологии, используемые при разработке Стратегии методы сведены к доработке нормативной базы, исполнению принятого законодательства, а также разработке и реализации отдельных механизмов, которые должны обеспечить развитие ЖКХ и, в частности, коммунального комплекса.

Избранная методология имеет ряд существенных недостатков, которые приводят к существенным практическим последствиям:

- Цели развития ЖКХ выводятся из фрагментарной общей характеристики текущего состояния ЖКХ без отраслевой детализации, анализа и систематизации проблем. Как следствие, Стратегия игнорирует отраслевую специфику; предлагаемые мероприятия и инструменты отличаются неопределенностью и необоснованностью.
- Цели развития ЖКХ не поддерживаются постановкой задач по их достижению. Касательно ВКХ – это обеспечение качественной питьевой водой населения России и снижение антропогенного воздействия на окружающую среду за счет очистки сточных вод и утилизации осадка) Другая группа целей является ложной. Относительно коммунальной сферы – это модернизация инфраструктуры и повышение энергетической

эффективности: указанные цели являются, способами достижения определенных задач, которые необходимо определить в отраслевом документе стратегического планирования.

- Целевые показатели задаются разнообразными документами, а не выводятся из поставленных задач. Как следствие, установленные целевые показатели не имеют алгоритмов и конкретных мероприятий, обеспечивающих их достижение. Данное обстоятельство значительно снижает ценность разрабатываемого документа, не позволяет проводить корректировку документа на основании анализа промежуточных результатов и в целом повторяет негативный опыт ряда государственных документов, например, ФЦП «Чистая вода».
- Стратегия не отвечает принципам реалистичности, ресурсной обеспеченности и изменчивости, на которых в соответствии со статьей 7 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" должен строиться отраслевой документ стратегического планирования Российской Федерации.

Российская ассоциация водоснабжения и водоотведения считает целесообразным обратить внимание на следующие положения проекта Стратегии, создающие риск принятия неверных управленческих решений, как на государственном уровне, так и на уровне отдельных организаций:

1. Целевой показатель «уровень собираемости платы за КУ», значения которого фиксируются 93% в 2015 году с их планируемым увеличением к 2018 году до 98%, представляется выполнимым только для отрасли электроснабжения. При этом действенных мер обеспечения собираемости платы за ХВС от населения не предложено. Также обойдена стороной проблема несоответствия отраслевого и жилищного законодательства в части учета коммунальных ресурсов в МКД, что приводит к неполному учету коммунальных ресурсов поставляемых в МКД.

2. Показатель «доля заемных средств в общем объеме капитальных вложений» нуждается в серьезном обосновании, особенно с учетом существующей макроэкономической ситуации. Полагаем, что данный показатель индивидуален для предприятия и принудительное доведение его значений до 35% может крайне негативно отразиться на финансовой стабильности предприятий.

3. Доля населения, обеспеченного качественной питьевой водой, доля сточных вод, проходящих очистку на биологических очистных сооружениях и подвергающихся обеззараживанию, количество аварий и уровень технологических потерь при транспортировке являются важными показателями. Однако значения данных показателей целесообразно выводить из анализа принятых ПКР, схем водоснабжения и водоотведения, концессионных и прочих обязательств, утвержденных планов повышения качества питьевой воды и очистки стоков, инвестиционных программ

организаций ВКХ. В противном случае целевые показатели будут являться декларативным ориентиром, оторванным от реальности. Косвенным подтверждением необоснованности значений целевых показателей являются показатели количества аварий при производстве, транспортировке и распределении холодной воды с произвольно заданной динамикой снижения по годам 2016г. - 5%, 2017г. - 7%, далее – 10% ежегодно и механически зафиксированными полученными значениями количества аварий, измеряемых десятичными дробями.

4. Целевой показатель доли установленных долгосрочных тарифов противоречит установленным Стратегией приоритетов установления долгосрочных тарифов, обеспечивающих рентабельность деятельности коммунальных организаций. Необходимо конкретизировать данный показатель, добавив требование обеспечения положительной рентабельности регулируемой долгосрочным тарифом деятельности.

Российская ассоциация водоснабжения и водоотведения предлагает дополнить Стратегию, которую возможно утвердить как рамочный документ, отраслевыми документами стратегического планирования, одним из которых должна стать Стратегия развития водопроводно-канализационного хозяйства. Отраслевое сообщество видит следующие основные моменты, которые необходимо заложить в данный документ:

1. Общесистемная поддержка.

Общесистемная поддержка должна быть направлена на совершенствование созданных механизмов управления ВКХ и снятию искусственных барьеров роста, созданных за счет обеспечения преференций другим отраслям:

- Обеспечение равноправного положения ВКХ с остальными отраслями коммунального хозяйства. Отдельное внимание должно быть уделено контролю над исполнением экономической части законодательства ВКХ, в том числе обеспечению минимально необходимой рентабельности основной деятельности водоканалов.

- Расширение возможностей развития отрасли за счет законодательного закрепления широкого спектра инструментов ГЧП наряду с действующим концессионным законодательством. Отказ от линейной тактики передачи всех убыточных водоканалов, функционирующих в организационно-правовой форме МУП/ГУП, в концессию и переход к осознанному развитию ВКХ территорий на основе ситуационного подхода.

- Внедрение диверсифицированного подхода к территориальному развитию, основанному на использовании уже созданных документов территориального планирования с последующей их модернизацией, повышения качества схем водоснабжения и водоотведения, развития межмуниципального и межсубъектового сотрудничества с целью повышения эффективности реализуемых капиталоемких инфраструктурных проектов в отрасли.

- Снижение административной нагрузки, создаваемой избыточными действиями надзорных и контролирующих органов.

2. Государственная поддержка развития ВКХ на основе ситуационного подхода.

Государственная поддержка на основе ситуационного подхода заключается в совместной работе государства в лице ответственных ведомств и отраслевого сообщества в целях выявления наилучших практик, стимулирования их развития и распространения. На начальном этапе эта работа может заключаться во всестороннем изучении ряда «пилотных» проектов, накопленного опыта и их апробации в различных регионах и формировании отраслевого банка данных.

Необходимо реалистично оценивать готовность отрасли к форсированному развитию. Качество документов территориального планирования, отраслевых схем, заключенных концессионных соглашений и их тарифная обеспеченность, равно как и макроэкономическая неопределенность не позволяют на сегодняшнем этапе построить адекватную модель, количественно прогнозирующую развитие отрасли на средне- и долгосрочную перспективу. Целесообразно определить двухгодичный подготовительный период, в рамках которого осуществлять мониторинг и донстройку принятого нормативно-правового регулирования, формирование «пула оптимальных решений для ВКХ» на основе «инициативы снизу» - сформированного отраслевого банка данных.

3. Срочная финансовая поддержка отрасли.

Поддерживаем реализацию описанных в проекте Стратегии механизмов государственной поддержки водоснабжения и водоотведения в малых населенных пунктах. Вместе с тем полагаем, что критерии оказания государственной поддержки не должны быть привязаны к конкретным организационно-правовым формам организаций – получателей государственной поддержки, так же как государственная поддержка не должна создавать искусственных преимуществ для определенных типов договорных отношений, например, концессионных.

Считаем целесообразным включить в круг государственной поддержки реализацию необходимых к осуществлению проектов, не имеющих перспектив реализации в современных социально-экономических условиях (к таким могут относиться, например, строительство водоводов и магистральных канализационных сетей, дюкеров, фондоемких компонентов очистных сооружений).

Предлагаем также рассмотреть возможность финансовой поддержки отдельных проектов на принципах обеспечения максимальной отдачи на вложенные бюджетные средства, направленных на:

- создание положительного опыта реализации инфраструктурных проектов, качественные компоненты которых могут быть использованы в других проектах как «лучшие практики» (например, создание межмуниципальных очистных сооружений, инвестиционные проекты, предусматривающие типизацию отдельных предпроектных и проектных процедур);

- обеспечение равнодоступности последующего заимствования и тиражирования созданного при финансовой государственной поддержке опыта, включая результаты научно-исследовательских и опытно-

конструкторских работ, разработки банковских продуктов, информационных систем;

- осуществление на проектной основе с использованием механизмов финансовой и технической оценки перспективности и оптимальности, мониторинга и контроля на всех стадиях реализации проекта.

На III Всероссийском съезде водоканалов 22-25 апреля отраслевое сообщество одобрило разработанную Российской ассоциацией водоснабжения и водоотведения концепцию Стратегии развития водопроводно-канализационного хозяйства. Предлагаем совместно с НП«ЖКХ-Развитие» разработать на основе данной концепции проект Отраслевого документа стратегического планирования Российской Федерации в отрасли ВКХ и предложить его Правительству Российской Федерации на утверждение.

Исполнительный директор



Е.В.Довлатова