

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОСЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО СТРОИТЕЛЬСТВУ
И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМУ ХОЗЯЙСТВУ**

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел.

Факс

E-mail: stroy_gkh@duma.gov.ru

11 ноября 2024 г.

№ 3.23-19/922

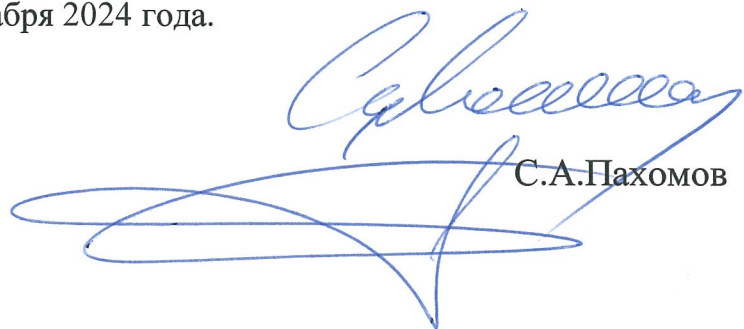
Министру строительства и
жилищно-коммунального хозяйства
Российской Федерации

И.Э. ФАЙЗУЛЛИНУ

Уважаемый Ирек Энварович!

Направляю рекомендации «круглого стола» Комитета Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству на тему «Проблемы содержания и эксплуатации объектов капитального строительства (многоквартирных домов и зданий общественного назначения) с массовым пребыванием граждан», проведенного 19 сентября 2024 года, и прошу рассмотреть их в срок до 20 декабря 2024 года.

Председатель Комитета


С.А.Нахомов

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОСЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО СТРОИТЕЛЬСТВУ
И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМУ ХОЗЯЙСТВУ**

Георгиевский пер., д. 2, Москва, 103265 Тел.

Факс

E-mail: stroy_gkh@duma.gov.ru

_____ 202__ г.

№ _____

РЕКОМЕНДАЦИИ

**«круглого стола» Комитета Государственной Думы
по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству на тему
«Проблемы содержания и эксплуатации объектов капитального
строительства (многоквартирных домов и зданий общественного
назначения) с массовым пребыванием граждан»**

Дата проведения: 19 сентября 2024 года, 10:00 – 12:00
Место проведения: Москва, ул. Большая Дмитровка, 1

Участники «круглого стола», проведенного 19 сентября 2024 года Комитетом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунального хозяйства, с участием представителей Счетной Палаты Российской Федерации, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и его подведомственных учреждений, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства», публично-правовой компании «Фонд развития территорий», законодательных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, национальных объединений саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, проектирования и строительства, Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Торгово-промышленной палаты Российской Федерации и иных общественных объединений и предпринимательских сообществ, обсудив текущую ситуацию в сфере содержания и эксплуатации объектов капитального строительства (многоквартирных домов и зданий общественного назначения) с массовым пребыванием граждан, отмечают следующее.

Стратегией развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства до 2030 года с прогнозом до 2035 года предусматривается регулирование этих секторов экономики в парадигме перехода на единую систему управления объектами капитального строительства на всем протяжении жизненного цикла. При этом строительство, обеспечивая воспроизводство основных фондов, а ЖКХ – сохранение, капитальный ремонт и их модернизацию, в совокупности формируют условия для безопасного и устойчивого пространственного развития территорий Российской Федерации. Отдельной важной, центральной тематикой в рамках Стратегии, требующей особого и постоянного внимания, мониторинга и соответствующего регулирования являются эксплуатируемые здания определяющие жилищный фонд.

Масштаб и значимость проблем безопасной эксплуатации объектов жилищно-гражданского строительства и связанными с ними объектов ЖКХ, являющиеся императивом устойчивого развития урбанизированных территорий, требуют проведения совокупности взаимоувязанных мероприятий, направленных на эффективное управление жилищным фондом, предупреждение перехода конструкций в ограниченно-работоспособное или аварийное состояние, а также создание эффективных транспарентных механизмов и необходимых для этого инструментов, позволяющих контролировать и обеспечивать безопасность объектов на этапах жизненного цикла.

Между тем современная нормативно-техническая база, более чем на 95 % посвящена периоду проектирования и строительства, на котором закладываются свойства и параметры объектов, и не охватывает в должной мере самый продолжительный период жизненного цикла – эксплуатацию, где проявляются безопасность и эффективность принятых конструктивных решений.

Регулирование отношений участников строительства и эксплуатации по обеспечению безопасности строительных объектов предусмотрено Градостроительным кодексом Российской Федерации» и Федеральным законом от 30 декабря 2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», в которых установлены основные требования обеспечения безопасности зданий и сооружений при архитектурно-строительном проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, эксплуатации и сносе объектов капитального строительства. Вместе с тем обширный объем передаваемой документации при вводе объекта в эксплуатацию содержит информацию о безопасности в общем виде, без

конкретных регламентов, сроков, способов эксплуатационных мероприятий, периодичности проведения капитального ремонта и т. д.

Анализ нормативно-технических документов (СП, ГОСТы и др.), разработанных для этапов жизненного цикла в соответствии с требованиями Федерального закона от 30 декабря 2009 № 384-ФЗ, свидетельствует о подавляющем преимуществе документов самого короткого периода «Проектирование и строительство», включающих более 400 сводов правил и свыше 1000 национальных стандартов, против периода «Эксплуатация», для которого разработаны только отдельные документы (24 ед.), не охватывающие всей номенклатуры функциональных элементов строительных объектов и всех стадий этого жизненного цикла. Практически отсутствуют документы, регламентирующие процесс сноса и утилизации зданий и сооружений.

Даже поверхностный анализ этих документов свидетельствует о том, что вопросы безопасности на стадии эксплуатации представлены не в полной мере: сведения приведены либо в форме инструкций по эксплуатации, имеющих рекомендательный характер, либо в форме разнообразных паспортов, содержащих ограниченную информацию о техническом состоянии и эксплуатационных параметрах; отсутствует детерминированная связь между проектными параметрами и регламентными сроками осмотров, обследований, ремонтов и других эксплуатационных мероприятий, связанных с долговечностью материалов, принятыми конструктивными решениями, типологическими особенностями объектов, их функциональным назначением и др.

Помимо всего вышеуказанного, как показывает практика, после передачи объекта в эксплуатацию в течение непродолжительного времени имеют место случаи, когда утрачивается сопроводительная документация, а ответственность за безопасную эксплуатацию зданий и сооружений возлагается на пользователя, не являющегося их разработчиком, что приводит к серьезным эксплуатационным нарушениям и аварийным ситуациям.

Особую роль играет сегодня цифровой двойник как способ развития цифровой модели при эксплуатации.

Информационная модель объектов на различных стадиях жизненного цикла содержит взаимосвязанные графические и атрибутивные данные, обеспечивающие выполнение работ по эксплуатации ОКС, а именно: архитектурные, технические и технологические параметры объекта капитального строительства, включающие регламенты и технологические карты технического обслуживания.

Полнота ЦИМ эксплуатации определяется требованиями к уровню проработки информационной модели и проверяется на соответствие обязательным и нормативным документам и технической документации, в т.ч. Федеральному закону от 30 декабря 2009 № 384-ФЗ и вышеуказанным документам по эксплуатационному паспорту. Итак, цифровая модель является неотъемлемой частью проектно-сметной документации, передаваемой застройщиком или техническим заказчиком эксплуатирующей организации после ввода объекта в эксплуатацию и в которой должны содержаться сведения о безопасной эксплуатации объекта, сведенные в цифровой эксплуатационный паспорт. Однако, при эксплуатации она не может работать в режиме реального времени и появляется новая задача – перевести ее в динамическую форму и получать электронный паспорт в каждый момент времени, что обеспечивает цифровой двойник объекта капитального строительства.

Таким образом, это более высокий уровень информационного моделирования объектов капитального строительства для эксплуатации в режиме реального времени. Однако, единого нормативного подхода к определению структуры и задач цифрового двойника для строительства пока не сформировано.

1. Общие проблемы в сфере эксплуатации.

а) Современные здания и высокотехнологичное оборудование требуют значительных финансовых ресурсов на содержание и эксплуатацию с привлечением высококвалифицированных кадров. Финансирование эксплуатации должно быть своевременным. В противном случае, задержки в финансировании или недостаточный его объём не позволят планировать и своевременно осуществлять текущие ремонты, содержать объекты на должном уровне, что приведёт к более интенсивному износу оборудования и здания в целом. Качественное текущее содержание объекта увеличивает межинтервальный срок капитального ремонта зданий, инженерных систем, а также значительно экономит как бюджетные средства, так и способствует более рациональному использованию финансовых ресурсов частных правообладателей зданий и помещений.

б) Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» в новой редакции определяет статус Реестра требований, которые подлежат применению при проведении экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, осуществлении архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта,

эксплуатации и сноса объектов капитального строительства, в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности. Однако на сегодняшний день нормами закона не определена периодичность проведения контрольных мероприятий на этапе эксплуатации. Ответственность за непроведение или ненадлежащее их проведение, нарушение требований к обеспечению безопасной эксплуатации, здания сооружения лежит на собственниках и определена в Градостроительном кодексе РФ (Глава 8).

в) В действующем законодательстве отсутствует единый подход и соответствующий понятийный аппарат для обеспечения надлежащей эксплуатации строительных объектов в соответствии с требованиями технических регламентов, а также для выработки эффективных норм ресурсного обеспечения, включая финансирование на этапе эксплуатации, в документах и документации (проектная документация, техническая документация, инструкция по эксплуатации, правила эксплуатации).

г) В настоящее время отсутствует описание жилого/нежилого объекта с участком как юридически неделимого объекта права и соответственно общей долевой собственности. Необходимо принятие мер в данном направлении по согласованию норм градостроительного законодательства и жилищного законодательства для развития сферы управления объектами жилой/нежилой недвижимости.

2. Проблемы эксплуатации и управления многоквартирными домами.

Общая площадь всех жилых помещений в Российской Федерации на конец 2023 года составляет 4,2 млрд. кв. м.¹, в частной собственности находится 94% всех жилых помещений – это самый высокий показатель в мире.

На 1 июня 2024 года в Российской Федерации в государственной информационной системе «Жилищно-коммунальное хозяйство» (далее – ГИС ЖКХ) содержатся сведения о 951 420 многоквартирных домах. При этом сведения о степени износа размещены о 703 115 (73%) многоквартирных домах, из которых 8% признаны аварийными, а 49% нуждаются в капитальном ремонте или реконструкции по степени износа².

Сохранение технического состояния многоквартирного дома, его характеристик, отвечающих требованиям безопасности и качества, напрямую зависит от надлежащей эксплуатации такого многоквартирного дома.

¹ Росстат (https://rosstat.gov.ru/statistics/zhilishhnye_usloviya)

² ГИС ЖКХ (<https://dom.gosuslugi.ru/#!/houses-condition/deterioration>)

Вместе с тем отмечаются неразвитость института заказчиков работ и (или) услуг для многоквартирных домов в лице собственников помещений и товариществ собственников жилья, недостаточная эффективность деятельности управляющих организаций, низкий уровень цифровизации услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства, сложности, в том числе финансовые, с реализацией полномочий органов местного самоуправления по выбору управляющих организаций или определению временных управляющих организаций в случае, если конкурс не состоялся.

На сегодняшний день целесообразно определить следующие **вызовы** в сфере управления жилищным фондом:

- дисбаланс прав и обязанностей лиц, осуществляющих управление МКД, собственников помещений в МКД, ресурсоснабжающих организаций;
- зарегулированность принятия и реализации решений собственниками помещений, отсутствие простых и доступных сервисов, направленных на упрощение принятия решений и управление многоквартирным домом;
- недостаточная эффективность управляющих организаций, обусловленная недостатками применяемых методов ценового регулирования, отсутствием у управляющих организаций мотивации к снижению затрат, повышению энергоэффективности и внедрению новых технологий;
- отсутствие регулирования отношений по управлению общим имуществом в многоквартирном доме, входящим в комплекс многоквартирных домов и жилых домов в комплексах индивидуальных жилых домов;
- несовершенная система допуска на рынок управления многоквартирными домами;
- низкая эффективность деятельности органов государственного жилищного надзора в связи с действием основных принципов контроля в виде профилактики, установленных Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»;
- отсутствие системы государственного учета технического состояния многоквартирных домов.

3. Проблемы эксплуатации и управления объектов социальной, спортивной, культурной инфраструктуры, которые создаются с участием средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно информации, размещенной в открытом доступе, на территории Российской Федерации осуществляют деятельность 40 тыс. школ, 3,5 тыс.

колледжей, 48 тыс. детских садов, 22 тыс. поликлиник, 680 театров и 42 тыс. домов культуры, 353 тыс. спортивных сооружений.

Сведения о техническом состоянии зданий этих учреждений отсутствуют.

Совокупный объем бюджетных расходов на реализацию национальных проектов «Жилье и городская среда», «Образование», «Здравоохранение», «Культура» в период с 2018 по 2024 гг. превысил 5,5 трлн.рублей. Согласно проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2025 год и плановый период 2026 и 2027 годов», объем финансирования на реализацию национальных проектов будет увеличен вдвое только на период следующих трех лет.

Таким образом, действующая государственная политика направлена на сохранение существующих и создание новых объектов инфраструктуры в целях обеспечения и повышения качества жизни граждан России. Однако отсутствие правового регулирования и требований к эксплуатации объектов социальной, спортивной, культурной инфраструктуры, а также к собственникам и лицам, осуществляющим эксплуатацию таких объектов, приводит к быстрому ветшанию зданий, что, в свою очередь, нивелирует достижения реализации национальных проектов.

На сегодняшний день целесообразно определить следующие **вызовы** в сфере управления объектов социальной, спортивной, культурной инфраструктуры:

- отсутствие системы государственного учета технического состояния объектов социальной, спортивной, культурной инфраструктуры;
- отсутствие правового регулирования контроля технической эксплуатации объектов социальной, спортивной, культурной инфраструктуры, проведения текущего и капитального ремонта;
- отсутствие в действующем законодательстве императивных норм об обязательности и периодичности проведения обследования состояния строительных конструкций объектов социальной, спортивной, культурной инфраструктуры;
- отсутствие порядка и методики расчета стоимости эксплуатации объектов социальной, спортивной, культурной инфраструктуры и оборудования, размещенного на таком объекте;
- отсутствие сметных нормативов для определения сметной стоимости эксплуатации объектов социальной, спортивной, культурной инфраструктуры;

- отсутствие своевременного финансирования мероприятий по эксплуатации объектов социальной, спортивной, культурной инфраструктуры;
- отсутствие правового регулирования системы допуска на рынок лиц, осуществляющих эксплуатацию объектов социальной, спортивной, культурной инфраструктуры;
- отсутствие персональной ответственности лиц, являющихся собственниками таких объектов и (или) осуществляющих их эксплуатацию за несоответствие требованиям технических регламентов.

4. Проблемы эксплуатации и управления коммерческих зданий с массовым пребыванием граждан (торговые, бизнес центры, технопарки и т.п.).

Объем рынка коммерческой недвижимости в России на сегодняшний день превышает 100 млн кв.м. Из них 27 млн кв.м офисов, 37,1 млн кв.м торговой недвижимости и гипермаркетов, 33,8 млн кв.м складов и 2 млн кв.м гостиниц.

По итогам 2023 года объем инвестиций в коммерческую недвижимость России достиг рекордных значений и составил около 833 млрд рублей. Это в 1,5 раза больше по сравнению с 2022 годом. При этом инвестиции в складскую, торговую и офисную недвижимость выросли более чем в два раза и составили около 515 млрд рублей.

На сегодняшний день целесообразно определить следующие **вызовы** в сфере эксплуатации и управления коммерческих зданий с массовым пребыванием граждан:

- отсутствие системы контроля и надзора за техническим состоянием зданий (строительных конструкций) с массовым пребыванием граждан;
- отсутствие разграничения ответственности между собственниками зданий с массовым пребыванием граждан и лицами, осуществляющими их эксплуатацию;
- отсутствие правового регулирования порядка формирования имущества общего пользования промышленных парков и технопарков (проезды, проходы, инженерные сети, объекты благоустройства), а также правил эксплуатации таких объектов, определения источников финансирования работ по их эксплуатации;

- отсутствие правового регулирования системы допуска на рынок лиц, осуществляющих эксплуатацию объектов социальной, спортивной, культурной инфраструктуры.

Участники «круглого стола», обсудив проблемы в сфере содержания и эксплуатации объектов капитального строительства (многоквартирных домов и зданий общественного назначения) с массовым пребыванием граждан, а также с учетом уже проводимой работы Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, в целях повышения качества технического состояния и безопасности многоквартирных домов и зданий с массовым пребыванием граждан, **решили рекомендовать:**

Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации:

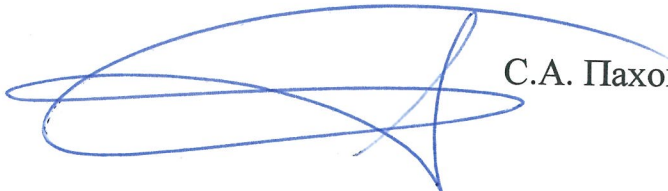
1. Проработать предложения о формировании в государственных информационных системах реестра цифровых двойников объектов капитального строительства, включающего в том числе сведения об оборудовании, его изготовителе и сроках необходимых регламентных работ, предусмотрев сведения об этапе эксплуатации объектов капитального строительства, как объектов недвижимости различного назначения.
2. Проработать план мероприятий («дорожную карту») по формированию комплексного регулирования организации системы технического учета жилищного фонда и способов формирования единой федеральной информационной, верифицированной базы по техническому учету на платформе государственной информационной системы жилищно-коммунального хозяйства (ГИС ЖКХ). Внедрить в ГИС ЖКХ механизм хранения сведений об истории здания, изменении технических характеристик дома и всех помещений в доме, о проведенных работах по текущему и капитальному ремонтам дома, видах таких работ и сроках проведения, а также об истории управления и о лицах, осуществлявших такое управление, поставщиках работ и услуг.
3. Проработать вопросы формирования стоимости эксплуатации объектов социальной, спортивной и культурной инфраструктуры, порядка периодической актуализации такой стоимости с правом внесения соответствующих изменений в бюджеты бюджетной системы

- Российской Федерации в случае, если собственником объекта является орган публичной власти.
4. Разработать правовое регулирование планирования и обеспечения финансирования эксплуатации объектов, созданных с участием средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.
 5. Проработать предложения о совершенствовании функций и полномочий органов государственного контроля (надзора) в сфере эксплуатации зданий, сооружений, в том числе возможность законодательного закрепления вида надзора за техническим состоянием объектов капитального строительства после ввода их в эксплуатацию, и рассмотреть возможность наделения органов государственного строительного надзора на выполнение данных полномочий.
 6. Проработать предложения о внесении изменений в Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» в части установления минимального перечня мер по обеспечению пожарной безопасности зданий, сооружений.
 7. Проработать предложения о внесении изменений в Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» в части распространения действия положений данного федерального закона на все здания, сооружения вне зависимости от года постройки.
 8. Проработать предложения по внесению комплексных изменений в действующее законодательство об эксплуатации зданий различного назначения.
 9. Проработать предложения о введении императивных норм об обязательности и периодичности проведения обследования состояния строительных конструкций зданий различного назначения с одновременным установлением требований к лицам, осуществляющим эксплуатационный контроль и обследование технического состояния здания.
 10. Проработать предложения о внесении изменений в действующее законодательство, предусматривающие внедрение в качестве стадии архитектурно-строительного проектирования подготовку технико-экономического обоснования строительства и реконструкции объектов капитального строительства, а также экспертные оценки такого технического обоснования.

11. Проработать предложения о внесении изменений в действующее законодательство об обязательности разработки сметных нормативов на работы по эксплуатации зданий, сооружений и о введении отдельной сметно-нормативной базы, содержащей нормы на указанные виды работ. В составе такой сметно-нормативной базы должны содержаться необходимые инструменты разработки новых видов норм, актуализации действующих правил применения таких норм, методики формирования сопутствующих затрат, а также порядок индексации работ или применение текущих сметных цен.
12. Проработать предложения о внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» в части расширения и уточнения требований к разделу проектной документации «Требования к обеспечению безопасной эксплуатации объектов капитального строительства», в том числе с обязательным указанием размера платы за содержание жилого помещения на долгосрочный период (минимум пять лет) с учетом оборудования, установленного в доме, и иных элементов (дорогостоящих) такого дома, а также о включении в состав проектной документации инструкции по эксплуатации здания, сооружения.
13. Проработать план мероприятий («дорожную карту») по совершенствованию системы допуска на рынок эксплуатации зданий с массовым пребыванием граждан с установлением требований к лицам, осуществляющим такую эксплуатацию.
14. Ускорить работу над проектом федерального закона № 107057-7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» (в части совершенствования системы государственного учета жилищного фонда).
15. Проработать предложения по совершенствованию системы допуска на рынок управления многоквартирными домами.
16. Проработать предложения о формировании системы обязательных и добровольных требований к лицам, осуществляющим управление жилищным фондом.
17. Проработать предложения по внесению изменений в действующие нормативно-правовые акты в части вопросов формирования экономически обоснованного размера платы за содержание жилого помещения.

18. Проработать предложения по определению и актуализация норм расчёта количества эксплуатирующего персонала зданий и их заработных плат.
19. Проработать предложения по разграничению ответственности между собственниками зданий с массовым пребыванием граждан и лицами, осуществляющими их эксплуатацию.
20. Проработать предложения по созданию правового регулирования порядка формирования имущества общего пользования промышленных парков и технопарков (проезды, проходы, инженерные сети, объекты благоустройства), а также правил эксплуатации таких объектов, определения источников финансирования работ по их эксплуатации.

Председатель Комитета



С.А. Пахомов