

Приложение № 11
к отчету о результатах
экспертно-аналитического мероприятия
«Анализ факторов, влияющих на повышение
энергоэффективности многоквартирных домов,
в условиях глобального энергоперехода»

**Анализ полноты и качества данных,
содержащихся в информационных системах**

1. Созданная Минэнерго России в 2011 году ГИС «Энергоэффективность», в 2019 году передана Минэкономразвития России. Расходы на модернизацию и сопровождение указанной ГИС с 2019 года составили 82,9 млн рублей. Ввод в промышленную эксплуатацию после модернизации осуществлен в декабре 2021 года, функционал ГИС в целом реализован. При этом, не обеспечены условия для ее полноценного функционирования, вследствие чего, ГИС «Энергоэффективность» в большинстве своем не содержит, либо содержит не в полном объеме информацию, в том числе по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в жилищном фонде, обязанность загрузки которой возложена на уполномоченные федеральные (региональные) органы исполнительной власти и органы местного самоуправления.

Кроме того, размещаемая на официальном сайте ГИС информация не детализирована в разрезе субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

2. Кодексом об административных правонарушениях (часть 8 статьи 9.16 «Нарушение законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности») предусмотрена ответственность за непредставление декларации о потреблении энергетических ресурсов, несоблюдение требований к форме указанной декларации либо нарушение порядка ее представления, что влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей;

на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей.

При этом практика применения указанной нормы фактически отсутствует.

Кодексом об административных правонарушениях (часть 8 статьи 9.16 «Нарушение законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности») предусмотрена ответственность за непредставление декларации о потреблении энергетических ресурсов, несоблюдение требований к форме указанной декларации либо нарушение порядка ее представления, что влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей.

При этом практика применения указанной нормы фактически отсутствует.

Для сравнения, проведенный в 2022 года НП «ЖКХ Контроль» общественный мониторинг ситуации с привлечением организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами к административной ответственности, предусмотренных КОАП и охвативший за период с 01 января 2019 года по 31 декабря 2021 года все 85 субъектов Российской Федерации, показал следующее.

В ходе мониторинга исследовались количественные показатели привлечения организаций, занимающихся управлением многоквартирными домами, к административной ответственности уполномоченными органами.

Данные для мониторинга были использованы из открытой части ГИС ЖКХ раздела «Реестр административных правонарушений», который

составляется в соответствии с положениями Приказа Министерства связи и массовых коммуникаций РФ и Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 29 февраля 2016 г. № 74/114/пр «Об утверждении состава, сроков и периодичности размещения информации поставщиками информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства».

В ходе мониторинга оценивались количественные показатели по привлекаемым организациям по 21 составу административных правонарушений:

Ст. 7.22 КоАП РФ Нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений;

Ст.7.23 КоАП РФ Нарушение нормативов обеспечения населения коммунальными услугами;

Ст.7.23.2 КоАП РФ Нарушение требований законодательства о передаче технической документации на многоквартирный дом и иных связанных с управлением таким многоквартирным домом документов;

Ст.7.23.3 КоАП РФ Нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами;

Ст.9.16 часть 4 КоАП РФ Несоблюдение лицами, ответственными за содержание многоквартирных домов, требований энергетической эффективности, предъявляемых к многоквартирным домам, требований их оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов, требований о проведении обязательных мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах;

Ст.9.16 часть 5 КоАП РФ Несоблюдение лицами, ответственными за содержание многоквартирных домов, требований о разработке и доведении до сведения собственников помещений в многоквартирных домах

предложений о мероприятиях по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в многоквартирных домах;

Ст. 9.23 часть 1 КоАП РФ Нарушение требований к качеству (сроку, периодичности) выполнения работ (оказания услуг) по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и (или) внутридомового газового оборудования;

Ст. 9.23 часть 2 КоАП РФ Уклонение от заключения договора о техническом обслуживании и ремонте внутридомового и (или) внутридомового газового оборудования;

Ст. 9.23 часть 3 КоАП РФ Отказ в допуске представителя специализированной организации для выполнения работ по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и (или) внутридомового газового оборудования;

Ст. 9.23 часть 4 КоАП РФ Уклонение от замены оборудования, либо уклонение от заключения договора о техническом диагностировании внутридомового и (или) внутридомового газового оборудования;

Ст.13.19.2 КоАП РФ Нарушение порядка размещения информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства;

Ст.14.1 часть 1 КоАП РФ Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя или без государственной регистрации в качестве юридического лица;

Ст.14.1.3 КоАП РФ Осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами без лицензии;

Ст. 14.1.3 часть 2 КоАП РФ Осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами с нарушением лицензионных требований;

Ст.19.4 КоАП РФ Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль;

Ст.19.4.1 КоАП РФ Воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля;

Ст.19.5 КоАП РФ Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль;

Ст. 19.5 часть 24 КоАП РФ Ненадлежащее выполнение законного предписания органа, осуществляющего региональный государственный жилищный надзор, в том числе лицензионный контроль об устранении нарушений лицензионных требований;

Ст.19.6 КоАП РФ Непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения;

Ст.19.7 КоАП РФ Непредставление сведений (информации);

Ст.20.25 КоАП РФ Уклонение от исполнения административного наказания.

В ходе мониторинга выявлен ряд проблем, в том числе связанных с функционированием самой ГИС ЖКХ, уполномоченными органами власти не в полном объеме или недостоверно раскрывается информация в Системе, что исключает возможность конечного потребителя услуг и иных лиц получить достоверные сведения о выявленных нарушениях в деятельности организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами и (или) оказание коммунальных услуг:

➤ выявлены расхождения в ГИС ЖКХ по запросам с помощью «Реестра административных правонарушений» и раздела «Привлечение организаций, осуществляющих деятельность по управлению МКД, и их должностных лиц к административной ответственности» по количеству

привлеченных организаций по управлению МКД в одном субъекте, по одному составу в один период времени;

➤ выявлены расхождения при сопоставлении данных размещенных на сайте ГИС ЖКХ с официально опубликованной на сайтах региональных органов государственного жилищного надзора и лицензионного контроля¹.

➤ проведенное исследование подтвердило факт отсутствия в системе полной и достоверной информации не только о деятельности управляющих организаций, но и о проводимых в интересах граждан РФ контрольно-надзорных мероприятиях и их результатах;

➤ очевидной проблемой стало отсутствие закрытого перечня для выбора статей, по которым привлекаются организации.

➤ вызывает вопрос качество предоставленных сведений о привлекаемых организациях и количестве административных дел. (отличающееся в разы количество дел от региона к региону)².

¹ Например, в ходе мониторинга ГИС ЖКХ не выявлено дел о привлечении к административной ответственности организаций и должностных лиц в Республике Тыва по ч. 1 ст. 14.1.3 КоАП, вместе с тем на официальном сайте Верховного суда Республики Тыва имеются сведения о привлечении к административной ответственности по вышеназванной статье (№ 21-44/2020).

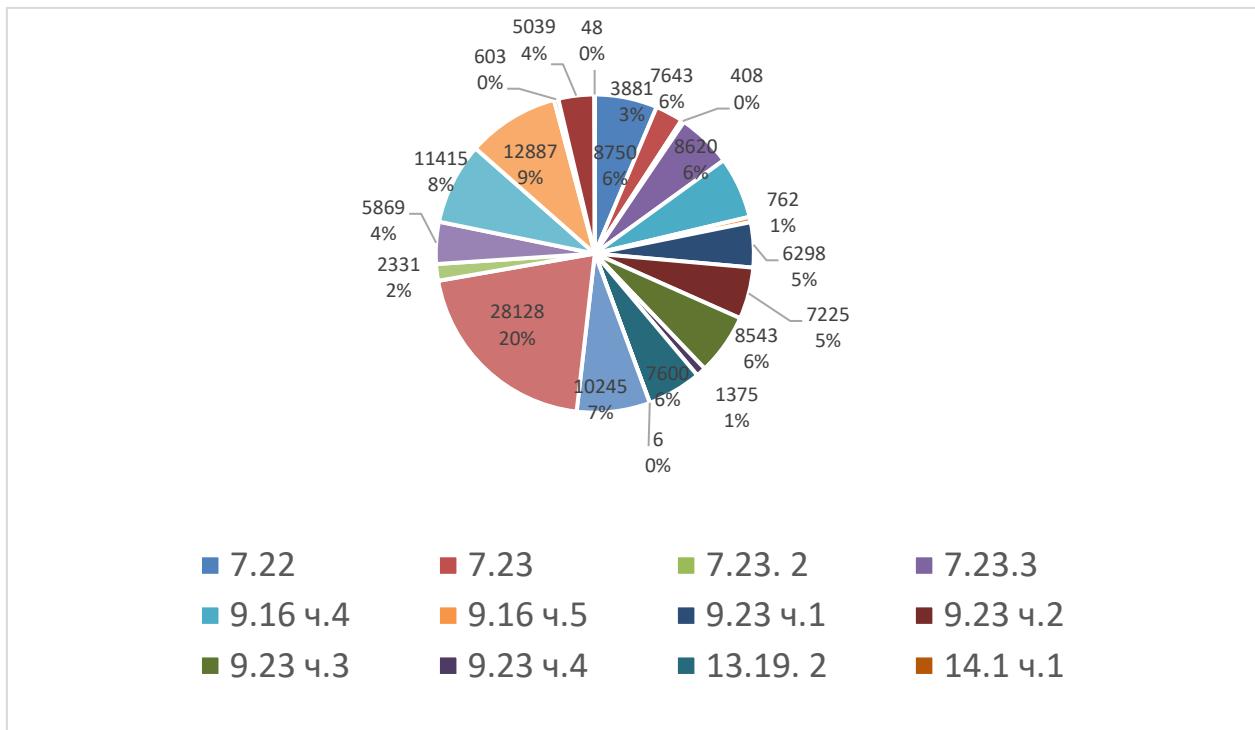
Также не выявлено дел о привлечении к административной ответственности организаций и должностных лиц в Красноярском крае по ст. 19.6 КоАП. Вместе с тем, на официальном сайте Красноярского краевого суда имеются сведения о привлечении к административной ответственности по вышеназванной статье.

При отсутствии в ГИС ЖКХ сведений за 2021 год о фактах привлечения к административной ответственности лиц, осуществляющих управление МКД, расположенными на территории Тульской области, такая информация имелась при обращении к сайту Государственной жилищной инспекции Тульской области (<https://gzi.tularegion.ru/upload/iblock/eee/eee530d227b33ad918d8bcc9164df496.pdf>). Выявлено, что за рассматриваемый период инспекцией проведены 1 254 внеплановые проверки и составлено 1 048 протоколов об административных правонарушениях.

В 118 случаях административному наказанию лица подвергнуты судами общей юрисдикции, 830 дел рассмотрено инспекцией.

² Например: Самарская область – 3741 дело за 3 года, в то время как в Республике Алтай – 0, за 2021 год: Омская область – 1872 дела, Республика Хакасия – 0.

Сводная диаграмма за три года с распределением по административным протоколам выглядит следующим образом:



Результаты мониторинга позволяют сделать вывод о недостаточной работе уполномоченных органов власти, приводящем к отсутствию на официальном портале информации достоверных сведений о фактах проведения проверок и привлечения к административной ответственности лиц.

По итогам обобщения информации, полученной в ходе проведения мониторинга, сформулированы следующие выводы и рекомендации:

1. Необходимость приведения к единообразному подходу к систематизации сведений в реестрах информации ГИС ЖКХ («Привлечение организаций, осуществляющих деятельность по управлению МКД, и их должностных лиц к административной ответственности» и «Реестр административных правонарушений»)

2. Необходимость установления закрытого перечня составов административных правонарушений, исключающего возможность искажения показателей противоправной деятельности субъектов правоотношений.

3. Усиление прокурорского надзора за деятельностью уполномоченных органов власти – поставщиков информации за сроками, полнотой и достоверностью информации размещенной такими органами власти в системе ГИС ЖКХ.

4. Усиление контроля со стороны руководства уполномоченных органом власти за должностными лицами, на которые такие обязанности по размещению информации возложены.

5. Усиление прокурорского надзора за деятельностью органов государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля и лицензионного контроля на предмет выявления фактов коррупционных проявлений, являющихся причинами исключения ответственности поставщиков услуг в отдельных случаях.

6. Недопустимость введения государством безусловных ограничений в части проведения проверок в отношении субъектов малого и среднего бизнеса, являющихся поставщиками жилищно-коммунальных услуг (управляющие, ресурсоснабжающие организации).

Как следует из выводов ЦЭНЭФ-XXI век по результатам проведенного в рамках ЭАМ анализа факторов, влияющих на энергоэффективность МКД, качество оценок экономии энергии зависит от качества исходных данных.

Большие сложности вызывает сбор данных по объемам потребления тепловой энергии. Даже по специальным запросам сложно получить полную информацию по потреблению энергетических ресурсов после реализации инвестиционных проектов в сфере капитального ремонта, позволяющую надежно оценить объемы экономии энергии.

Отсутствие востребованности мониторинга результативности проектов по повышению энергоэффективности в МКД наряду со сложностью сбора данных, том числе по причине их закрытости для внешних пользователей, отсутствие согласованных методик для получения надежных и сопоставимых результатов ограничивает объем доступной информации о реальной эффективности проектов экономии энергии в МКД.

Недостаточный объем информации о реальном уровне энергоэффективности и эффектов от проектов по экономии энергии в МКД снижает интерес к таким проектам со стороны, как властей и инвесторов, так и населения, и увеличивает восприятие рисков их практической реализации, а также снижает уровень доверия к программам энергоэффективного капитального ремонта МКД.

Так, например, проблемы со сбором информации в рамках данного проекта можно обобщить следующим образом:

➤ Низкая степень помощи со стороны городских властей и УК. В Якутске местные власти полностью устранились от взаимодействия с УК при сборе данных, проблема была решена только посредством помощи со стороны МКУ Службы городского хозяйства и благоустройства, а также при помощи республиканской Счетной Палаты и муниципального центра энергоэффективности. В Перми содействие при сборе данных со стороны городских властей было минимальным;

➤ Отказ от сотрудничества ряда УК либо затягивание процесса предоставления информации (Самара, Сургут, Ставрополь). В Якутске поступил отказ от 2 УК из 4 по причине отсутствия поддержки со стороны городских властей, в Перми отказ поступил от 2 УК из 5 по причине отсутствия явных стимулов к сотрудничеству;

➤ Отказ заполнять опросники по большинству УК. По части МКД опросники либо не были заполнены, либо были заполнены не полностью. Кроме того, частично заполненная информация не соответствует действительности. Управляющие компании по тем или иным причинам не предоставляли данные по потреблению тепловой и электрической энергии за полный год и информацию приходилось запрашивать дополнительно;

➤ Высокая степень недостоверности информации из открытых источников. Информация из открытых источников, предварительно подготовленная на этапе отбора МКД для обследований, оказалась недостоверной (например, по факту здание имело индивидуальное отопление

вместо центрального, или отсутствовали приборы учета, в результате чего перечень МКД корректировался на месте. В Якутске из первоначального списка в итоговый перечень попали 55% предварительно отобранных МКД, а в Перми - 60%;

- Отсутствие у УК данных по годовому потреблению энергоресурсов.
- Отказ УК предоставлять копии договоров на поставку тепловой и электрической энергии под предлогом конфиденциальности.
- Отказ в предоставлении отчетов о посutoчном потреблении тепловой энергии. Ряд УК просто не имели таких отчетов, в результате чего эту информацию они дополнительно запрашивали у теплоснабжающих компаний;
- Сложность взаимодействия с тепло- и электроснабжающими организациями для получения сведений о потреблении энергоресурсов, недостающих в УК.
- Сложность физического доступа на ряд объектов для проведения обследований.

3. В ходе проведенного ЦЭНЭФ-XXI обследования получены данные о распределении МКД по классам энергоэффективности. При этом отмечаются факты значительных расхождений сведений о фактических классах энергоэффективности с классами, указанными на фасадах и в информационных системах.

На фасадах только 13 МКД (12%) находились указатели класса энергоэффективности. В основном это были МКД с классами энергоэффективности «В» и выше (77 %).

В базах данных по МКД только для 30 МКД (27 %) были указаны классы энергоэффективности. Среди них на 13 МКД (43 %) указаны классы энергоэффективности «В» и выше.

В то же время ни на фасадах, ни в базах данных по МКД нет ни одного МКД из выборки по пяти городам, на котором был бы указан класс энергоэффективности ниже «D», тогда как доминирующим классом

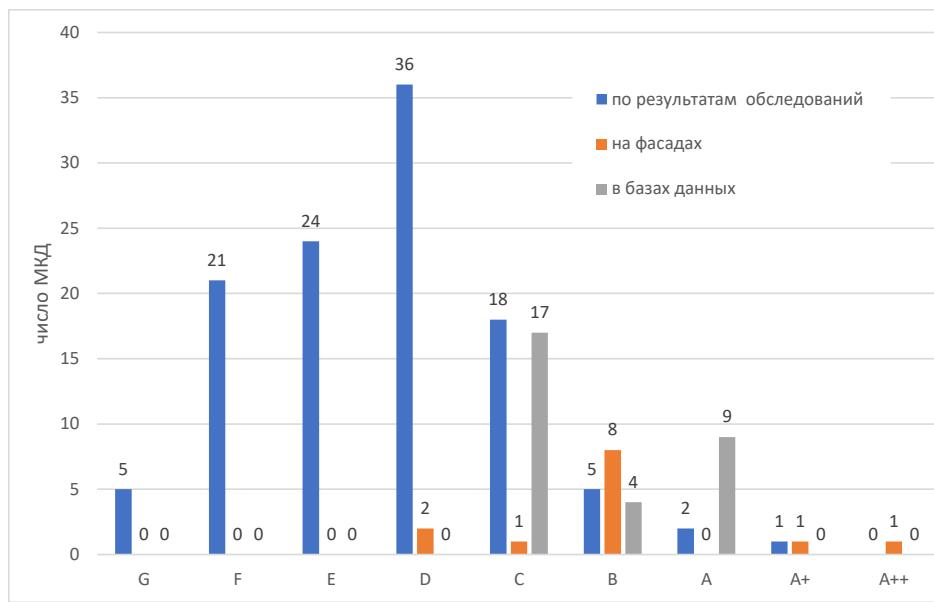
энергоэффективности является именно класс «D» (32%), далее класс энергоэффективности «E» (21%).

На долю низких и очень низких классов энергоэффективности «F» и «G» приходится 23 % («F» - 19% и «G» - 4%), на долю высоких, очень высоких и высочайших классов энергоэффективности приходится 7 % («B» - 4,5 %; «A» - 1,8 %; «A+» - 0,9 %, «A++» - отсутствует).

Значение оцененного класса энергоэффективности только в 3 случаях (23 %) совпало с указателями класса энергоэффективности на фасадах МКД. В основном (62 %) значение класса энергоэффективности на фасаде здания превышало его фактический уровень, в 2 случаях оно оказалось заниженным.

Значение оцененного класса энергоэффективности только в 3 случаях (10 %) совпало со значениями класса энергоэффективности в базах данных³. Только в одном случае (3 %) оно оказалось выше указанного.

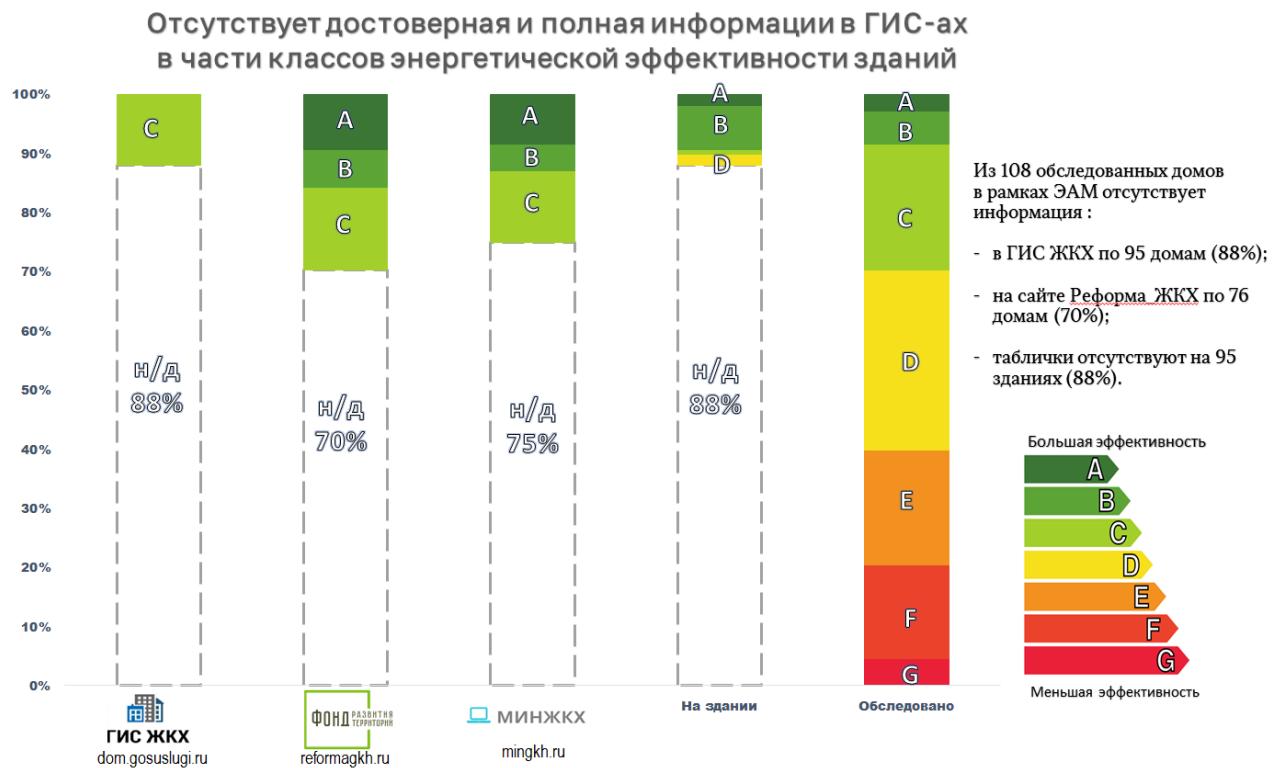
В 87 % случаев оно оказалось ниже указанного. Из них в 10 % случаев (3 МКД) реальное значение класса энергоэффективности оказалось равным «G» вместо указанного в базах данных класса «A».



Кроме этого, проведенный в ходе ЭАМ обобщенный анализ достоверности информации, размещаемой в информационных базах данных, показал, что из 108 обследованных домов отсутствует информация: в ГИС

³ <https://mingkh.ru/>. МинЖКХ - некоммерческий общественный инициативный проект повышения общественной осведомленности в области функционирования управляющих компаний и ТСЖ.

ЖКХ по 95 домам (88%); Реформа_ЖКХ по 76 домам (70 %); МинЖКХ – 75 %. Отсутствуют таблички на 95 зданиях (88 %).



Указанные факты подтверждают гипотезу о недостоверности параметров МКД, указанных в информационных базах данных.