



2025

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ реализации концессионных соглашений в отношении объектов по производству, передаче и распределению электрической энергии, объектов энергоснабжения, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов благоустройства территорий, объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения» (с учетом материалов контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации)

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 13 февраля 2025 года



Натаалья Трунова

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Основная цель мероприятия

Оценить соответствие заключения и реализации концессионных соглашений законодательным и иным нормативным правовым актам.

Ключевые результаты мероприятия

В целях реализации пункта 2 постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 27 февраля 2024 г. № 5785-8 ГД¹ контрольно-счетные органы (далее – КСО) 53 субъектов Российской Федерации провели контрольные или экспертно-аналитические мероприятия, результаты которых использованы при подготовке настоящего отчета.

Результаты проведенного анализа показывают, что заключение и реализация концессионных соглашений (далее – КС) в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) не в полной мере соответствуют законодательным и иным нормативным правовым актам, регулирующим механизм КС.

Несмотря на то что заключение КС активно применяется в сфере ЖКХ, механизм КС до настоящего времени не стал значимым инструментом привлечения инвестиций в сектор ЖКХ.

Наиболее значимые выводы

Стратегией развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года² (далее – Стратегия развития строительной отрасли и ЖКХ) КС определены одним

1. «О поручении Счетной палате Российской Федерации» (далее – постановление № 5785-8 ГД).
2. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 г. № 3268-р.

из механизмов привлечения внебюджетных средств для обновления объектов коммунальной инфраструктуры.

По состоянию на 31 декабря 2023 года на сферу ЖКХ приходится 85 % всех реализуемых или завершенных КС³.

При этом всего 12,4 % объектов ЖКХ передано по КС, 60,8 % КС заключены с объемом инвестиций менее 10 млн рублей, всего семь концессионеров осуществляют деятельность на территории двух и более субъектов Российской Федерации. Соответственно, механизм концессии не стал значимым механизмом привлечения внебюджетных инвестиций.

Информационные системы федеральных органов исполнительной власти и отдельных уполномоченных органов в отношении КС содержат неполные, противоречивые и недостоверные данные.

Форма результатов мониторинга, на основании которой Минэкономразвития России ежегодно направляет в Правительство Российской Федерации доклад, включающий в себя оценку проблем и перспективы дальнейшей реализации заключенных КС, содержит сведения об общем объеме заявленных инвестиций за отчетный год и не содержит данных о планируемых и фактических расходах в разбивке по годам, а также информации о реализации в рамках КС мероприятий, что не позволяет оценить своевременность и полноту выполнения обязательств в рамках КС по годам их реализации, а также объем привлечения внебюджетных инвестиций в сферу ЖКХ.

По состоянию на 1 ноября 2024 года в рамках КС в сфере ЖКХ 268 проектов реализуются с использованием мер федеральной государственной поддержки. Объем инвестиций, по данным КС, составляет 258,6 млрд рублей, из них 87,7 млрд рублей предоставлены с использованием различных инструментов льготного финансирования, а также финансовых инструментов поддержки субъектов Российской Федерации.

При этом поддержка концессионных проектов занимает незначительную долю в общем объеме финансовой поддержки сферы ЖКХ, реализуемой через различные инструменты.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

3. Источник данных: Минэкономразвития России.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

1. Поручить Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовить и внести в Правительство Российской Федерации предложения:

- о разработке типовой формы расчетной финансово-экономической модели КС в сфере ЖКХ, включении указанной модели в качестве существенного условия заключения КС в сфере ЖКХ и внесении соответствующих изменений в Федеральный закон № 115-ФЗ⁴.

Срок – до 1 декабря 2025 года;

- об определении минимального объема инвестиционных обязательств концессионера при реализации КС в сфере ЖКХ;
- о внесении в Правила № 74⁵ изменений, предусматривающих мониторинг заключенных КС на предмет взятых обязательств, и их фактическом исполнении в разбивке по годам бюджетного цикла (отчетный год, текущий год и плановый период).

Срок – до 1 июля 2025 года.

2. Поручить Минстрою России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработать системные меры поддержки концессионных проектов, реализуемых в сфере ЖКХ, с определением требований к показателям эффективности проектов.

Срок – 1 июня 2025 года.

Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

-
4. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ).
 5. Правила проведения мониторинга заключения и реализации заключенных концессионных соглашений, в том числе на предмет соблюдения сторонами концессионного соглашения взятых на себя обязательств по достижению целевых показателей, содержащихся в концессионном соглашении, сроков их реализации, объема привлекаемых инвестиций и иных существенных условий концессионного соглашения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2021 г. № 74 (далее – Правила № 74).

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.13.0.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2025 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2024 год, пункт 3.13.0.14); Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», статьи 13, 14, 15; постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 27 февраля 2024 г. № 5785-8ГД и от 27 марта 2024 г. № 5919-8ГД.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность и результаты деятельности федеральных органов исполнительной власти, региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по реализации полномочий, связанных с заключением и контролем за реализацией КС в отношении объектов по производству, передаче и распределению электрической энергии, объектов энергоснабжения, объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений, объектов благоустройства территорий, объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения.

3. Цель экспертно-аналитического мероприятия

Оценить соответствие заключения и реализации КС законодательным и иным нормативным правовым актам.

Вопрос 3.1. Анализ цели и условий КС на соответствие Федеральному закону № 115-ФЗ (выборочно)

Критерии аудита соответствия:

1. Заключенные КС обеспечивают привлечение инвестиций.
2. Заключенные КС позволяют комплексно развивать инфраструктурные объекты, обеспечивая высокий уровень услуг для населения.

Вопрос 3.2. Анализ реализации КС в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом № 115-ФЗ и иными нормативными правовыми актами (выборочно)

Критерии аудита соответствия:

1. Долгосрочные параметры регулирования тарифов (далее – ДПР), предусмотренные КС, долгосрочные тарифы, установленные органами исполнительной власти в области регулирования тарифов, являются достаточными для реализации концессионного проекта.
2. Запланированные сроки реализации мероприятий, в том числе по вводу объектов в эксплуатацию, соблюдаются.
3. Обязательства по достижению целевых показателей соглашений выполняются.
4. Концедентом размещены акты о результатах контроля за соблюдением концессионером условий КС в установленный срок.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство энергетики Российской Федерации (г. Москва).
- Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (г. Москва).
- Федеральная антимонопольная служба (г. Москва).

5. Исследуемый период

2022–2023 годы и истекший период 2024 года, при необходимости – другие периоды.

6. Срок проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 20 мая 2024 года по 28 февраля 2025 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Общая информация по результатам экспертно-аналитического мероприятия

7.1.1. Информация о выполнении постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

По состоянию на 1 октября 2024 года в Российской Федерации общее количество объектов ЖКХ⁶, переданных по КС, составляет более 163 тыс. объектов, или более 12 % от общего количества объектов, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Лидерами по доле переданных в концессию объектов являются Кировская и Самарская области, где в концессию передано более 80 % объектов ЖКХ.

В 6 регионах⁷ (Амурская, Владимирская, Кемеровская, Новгородская, Оренбургская и Тамбовская области) доля переданных объектов составляет более 40 %.

В 38 регионах доля объектов ЖКХ, переданных по КС, составляет менее 10 %.

Согласно реестру заключенных концессионных соглашений Минэкономразвития России (далее – реестр КС), на 1 января 2024 года реализуются или завершены 3 509 КС в сфере ЖКХ, что составляет 85 % всех заключенных соглашений.

В целях реализации пункта 2 постановления № 5785–8 ГД КСО 53 субъектов Российской Федерации провели контрольные или экспертно-аналитические мероприятия, из них пять совместно/параллельно⁸ с контрольными органами муниципальных образований (детализированная информация приведена в приложении № 1 к настоящему отчету). В основном были проведены экспертно-аналитические мероприятия⁹ на основании данных, представляемых муниципальными образованиями.

6. Источник данных: Минстрой России.

7. В 14 регионах доля переданных в концессию объектов ЖКХ составляет более 30 %.

8. Иркутская, Костромская, Новгородская области, Краснодарский край, Чеченская Республика.

9. КСО Липецкой области проводит мероприятие в форме мониторинга.

По информации, представленной КСО, 32 региона не проводили самостоятельные мероприятия по анализу реализации КС¹⁰, из них четыре субъекта¹¹ – в связи с проведением аналогичных мероприятий ранее¹².

Кроме того, в пяти субъектах Российской Федерации отсутствуют КС по анализируемым в рамках экспертно-аналитического мероприятия сферам: Ненецкий автономный округ, г. Санкт-Петербург, г. Севастополь, Республика Ингушетия, Ставропольский край¹³.

В 22 субъектах Российской Федерации решения о проведении мероприятий не принимались в основном в связи с незначительной долей объектов¹⁴, в отношении которых заключены КС, или небольшим количеством реализуемых КС. Так, в четырех субъектах заключено по одному КС: Республика Калмыкия, Кабардино-Балкарская Республика, Астраханская и Брянская области; в следующих субъектах заключено по два КС: г. Москва, республики Адыгея, Северная Осетия – Алания, Курганская область.

Доля объектов, переданных по КС в Мурманской и Тверской областях, составляет менее 1 % (0,2 и 0,7 % соответственно), в Магаданской области – 2 %, в Республике Коми – 3,2 %.

справочно

Исключение составляют следующие регионы, в которых доля объектов ЖКХ, переданных по КС, составляет более 30 %, однако решения о проведении мероприятий по анализу их реализации не принималось: Самарская область (83,9 %), Республика Бурятия (37,4 %), Ямало-Ненецкий автономный округ (32,9 %). В Архангельской области доля объектов составляет 29,4 %.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия осуществлен свод данных, представленных по запросам субъектами Российской Федерации¹⁵.

10. В том числе Оренбургская область в связи с объявлением режима чрезвычайной ситуации на территории региона.
11. КСО Тюменской области и Красноярского края результаты ранее проведенных мероприятий представлены в Счетную палату Российской Федерации.
12. Свердловская область (результаты утверждены в 2022 году), Тюменская область (2024 год), Новосибирская область (2023 год), Красноярский край (2024 год).
13. В соответствии с данными субъекта. Согласно сведениям, содержащимся в модуле «Мониторинг проектов ГЧП» государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (далее – ГАС «Управление»), в Ставропольском крае в 2024 году заключено КС в сфере благоустройства «Создание зоны отдыха для жителей и гостей города-курорта Кисловодска в районе улицы Заозерной».
14. Данные об объеме переданных в концессии объектов приведены в соответствии с информацией, представленной в Счетную палату Российской Федерации письмом Минстроя России от 7 мая 2024 г. № 26177-АЕ/00.
15. В соответствии с запросами информации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и КСО субъектов Российской Федерации в Счетную палату Российской Федерации представлены данные по 2 861 КС.

По результатам анализа качества представленных данных, выверки и сопоставления сведений по КС, содержащихся в модуле «Мониторинг проектов ГЧП» государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (далее – ГАС «Управление»), с данными, содержащимися в оригиналах (сканированных копиях) КС, была сформирована исследуемая совокупность в размере 1 595 КС (приложение № 2 к настоящему отчету).

Описание методов отбора и систематизации исходных данных для формирования размера исследуемой совокупности КС приведено в приложении № 3 к настоящему отчету.

7.1.2. Роль механизма концессии в развитии сферы ЖКХ

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309¹⁶ определена национальная цель «Комфортная и безопасная среда для жизни», достижение которой предусматривает в том числе решение задачи по реализации программы модернизации коммунальной инфраструктуры и достижение целевого показателя по улучшению качества предоставляемых коммунальных услуг для 20 млн человек к 2030 году.

В структуре расходов домашних хозяйств оплата ЖКХ в среднем по Российской Федерации по итогам 2023 года составляет 9,2 % (уменьшение по сравнению с 2021 годом составило 0,9 %) ¹⁷. В 46 субъектах Российской Федерации отмечается превышение среднероссийских значений (детализированная информация приведена в приложении № 4 к настоящему отчету) ¹⁸.

По состоянию на 1 января 2024 года 42 % линейных объектов сферы ЖКХ нуждаются в замене (395 тыс. из 949 тыс. км сетей), в том числе: в сферах водоснабжения – 43 %, водоотведения – 46 %, теплоснабжения – 31 %. При этом за период с 2021 по 2023 год доля таких объектов не уменьшилась (приложение № 5 к настоящему отчету) ¹⁹.

В соответствии со Стратегией развития строительной отрасли и ЖКХ для ускоренного обновления основных фондов ЖКХ необходимо обеспечить ежегодный уровень замены сетей инженерно-технического обеспечения не ниже 5 % их общей протяженности. Вместе с тем изношенность коммунальной инфраструктуры, отставание темпов замены инженерных сетей от требуемого согласно нормативному сроку их службы, аварийность являются следствием недоинвестирования отрасли ЖКХ. В общем объеме инвестиций в основной капитал доля сферы ЖКХ в 2022 году составила 1,5 %, в 2023 году – 1,9 % (без учета инвестиций в основной капитал в сфере твердых коммунальных отходов (далее – ТКО) ²⁰.

16. «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

17. По данным высших органов аудита, расходы на жилье и коммунальные услуги в структуре расходов домохозяйств в Китайской Народной Республике в 2023 году составили 22,75 % от всех расходов, расходы на содержание жилья и коммунальные услуги в Республике Казахстан в 2022 году – 13,3 %.

18. Источник данных: Росстат.

19. Источник данных: Росстат.

20. Источник данных: Росстат.

Во исполнение подпункта «и» пункта 11 перечня поручений Президента Российской Федерации по реализации Послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 марта 2024 г. № Пр-616 Правительству Российской Федерации необходимо обеспечить наращивание темпов реализации субъектами Российской Федерации программ модернизации коммунальной инфраструктуры и направление до 2030 года на эти цели 4,5 трлн рублей, включая частные инвестиции и средства федерального бюджета в размере не менее 150 млрд рублей ежегодно.

Стратегия развития строительной отрасли и ЖКХ одним из механизмов привлечения внебюджетных средств для обновления объектов коммунальной инфраструктуры определяет концессии. Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации предложено Правительству Российской Федерации проработать вопрос о расширении применения в том числе механизма КС для создания и модернизации инфраструктурных проектов²¹.

Необходимо отметить, что в соответствии с паспортом федерального проекта «Модернизация коммунальной инфраструктуры» (далее – ФП «МКИ»), входящего в национальный проект «Инфраструктура для жизни», на 2025–2030 годы за счет всех источников финансирования предусмотрено 833,7 млрд рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 422,2 млрд рублей (50,6 %), за счет внебюджетных источников – 126,6 млрд рублей (15,2 %) (приложение № 6 к настоящему отчету).

При этом механизм КС в сфере ЖКХ активно используется более 10 лет. Наиболее активно КС заключались в 2016 году²². Так, количество соглашений в этот год увеличилось в 2,6 раза по сравнению с предыдущим годом.

-
21. Подпункт 9 пункта 3 постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 11 октября 2023 г. № 591-СФ «О прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».
22. Увеличение количества заключенных КС в 2016 году в первую очередь связано:
- с реализацией поручения Президента Российской Федерации от 31 мая 2013 г. № Пр-1479, в соответствии с которым к 2016 году предусматривалась передача частным операторам (в уставных капиталах которых доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований составляет не более 25 %) на основе КС объектов ЖКХ всех государственных или муниципальных предприятий, осуществляющих неэффективное управление;
 - со вступлением в силу в период 2015–2016 годов изменений в Федеральный закон № 115-ФЗ, которыми, в частности, была предусмотрена возможность заключения КС по инициативе концессионера (Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»), введены особенности регулирования отношений, возникающих в связи с подготовкой, заключением, исполнением, изменением и прекращением КС в сферах теплоснабжения и водоснабжения (Федеральный закон от 3 мая 2016 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях»).

Рисунок 1

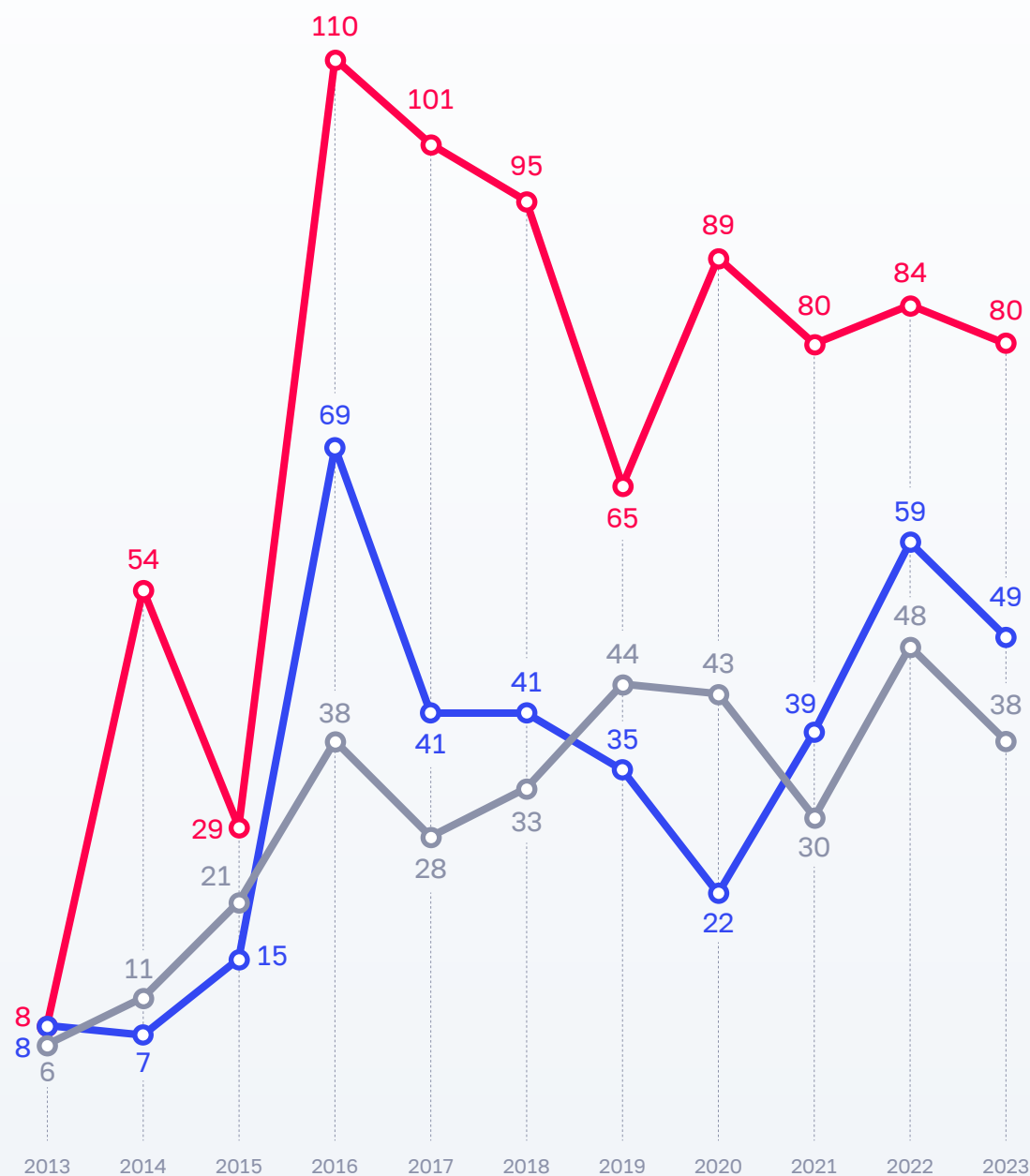
Динамика заключения КС

—○— Теплоснабжение и горячее водоснабжение

—○— Холодное водоснабжение и водоотведение

—○— Прочие виды

ед.



Отношения, возникающие в связи с подготовкой, заключением, исполнением, изменением и прекращением КС, регулируются Федеральным законом № 115-ФЗ.

Целями Федерального закона № 115-ФЗ являются: привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

Концессионное законодательство на протяжении последних 15 лет подвергалось изменениям. Наиболее значимым изменением является введение отдельной главы (глава 4) в Федеральном законе № 115-ФЗ, устанавливающей особенности реализации КС в сфере ЖКХ (основные изменения законодательства о КС в Российской Федерации приведены в приложении № 7 к настоящему отчету).

Несмотря на то что доля КС в сфере ЖКХ в структуре заключенных соглашений является преобладающей (85 %), доля объектов ЖКХ, переданных в концессию, незначительна (12,4 %) (рисунок 2).

В настоящее время на территории более чем двух субъектов Российской Федерации осуществляют деятельность семь концессионеров (далее – федеральные концессионеры): четыре – в теплоснабжении, два – в водоснабжении и водоотведении, один – в сфере ТКО. На долю федеральных концессионеров приходится 58,7 %²³ инвестиций от общего объема инвестиций, заявленных в рамках реализации КС в сфере ЖКХ.

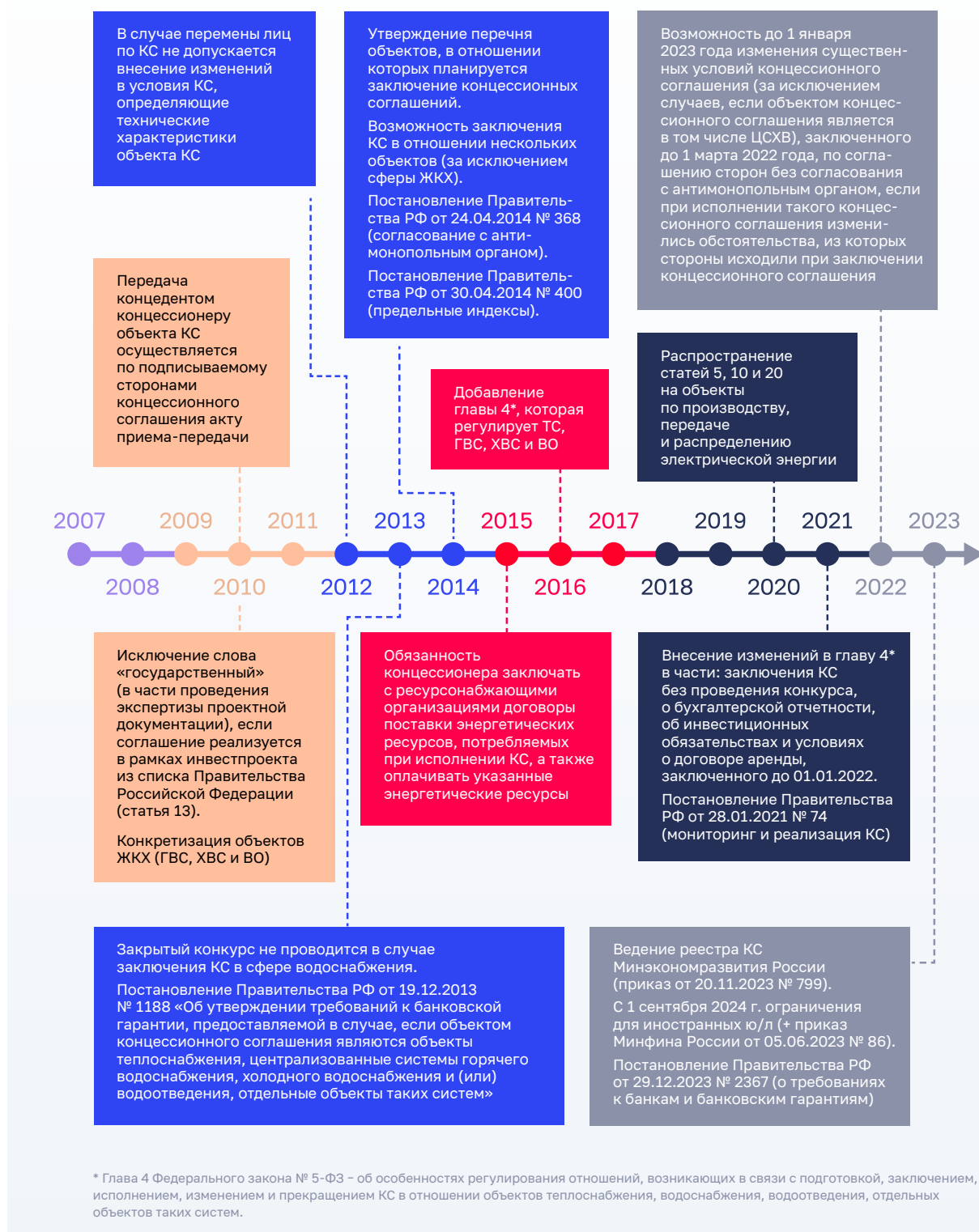
Таблица 1. Данные о КС, реализуемых федеральными концессионерами

Сфера деятельности	Концессионер	Регионы присутствия	Количество соглашений	Объем инвестиционных обязательств, млрд руб.
Теплоснабжение	ПАО «Т-плюс»	10	29	136,0
	АО «Газпром-теплоэнерго»	6	17	82,4
	АО «Квадра» (АО «РИР»)	6	12	14,1
	ООО «Интеллектуальные коммунальные системы»	8	5	29,4
Водоснабжение (водоотведение)	ГК «Росводоканал»	9	19	211,7*
	ООО «РКС-Холдинг»	7	9	65,5
ТКО	АО «Ситиматик»	6	19	10,5
Итого			110	549,6

* Стоимость приведена в ценах первого года реализации соглашений.

23. В соответствии с информацией Минстроя России (письмо от 14 января 2025 г. № 1217-АЕ/04) общий объем инвестиций по заключенным КС в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения составляет 934,7 млрд рублей (доля приведена без учета инвестиций в сфере ТКО).

Информация об основных изменениях законодательства о концессионных соглашениях в Российской Федерации



Обозначенные компании используют инструменты снижения транзакционных издержек, обладают технологиями, которые доступны при наличии «эффекта масштаба».

Проведенный совместно с экспертами НИУ «Высшая школа экономики» анализ (на примере сферы теплоснабжения) показал, что данный тип концессионеров реализует комплекс мер, направленный на снижение издержек закупочной деятельности, проведение единой технической, кадровой, информационной политик. Анализ показал, что с учетом частичного пересечения рассматриваемых транзакционных эффектов²⁴ они могут составлять до 15 % выручки концессионера (приложение № 8 к настоящему отчету).

Несмотря на наличие указанных концессионеров (информация о реализуемых указанными концессионерами КС приведена в приложении № 9 к настоящему отчету), проведенный анализ показывает, что механизм КС до настоящего времени не стал значимым инструментом привлечения инвестиций в сектор ЖКХ.

Этому способствует несколько факторов²⁵:

- несовершенство действующего законодательства (пункт 7.2.1 отчета);
- отсутствие достоверной информации на федеральном уровне, что не позволяет оценить эффективность реализации действующих и перспективность потенциальных КС в ЖКХ как органам власти субъектов Российской Федерации, так и потенциальным инвесторам (пункт 7.2.2 отчета);
- краткосрочная и непрозрачная тарифная политика (пункт 7.2.3 отчета);

-
24. К основным эффектам, когда в качестве концессионера выступает компания – собственник крупного объекта когенерации тепловой и электрической энергии (ТЭЦ, ГРЭС) в городе, можно отнести следующие (часть из которых достигается благодаря технологическим факторам, часть – управленческим):
- снижение числа заключаемых договоров и контроля за их исполнением за счет единого владения всей инженерной системой;
 - оптимизация структуры загрузки тепловых мощностей за счет использования свободных мощностей ТЭЦ вместо строительства или эксплуатации (в т. ч. модернизации) отдельных локальных котельных; повышение общей надежности за счет дополнительной возможности для кольцевания и перетоков, а также минимизация в этой связи летних перерывов с обеспечением ГВС;
 - эффект от проведения единой технической и закупочной политики на всей системе централизованного теплоснабжения, которая позволяет унифицировать требования к оборудованию и материалам;
 - снижение численности административно-управленческого персонала (управление, бухгалтерский учет, юридическое сопровождение, сбытовая, административно-хозяйственная и прочая административная деятельность);
 - снижение производственных издержек (оптимизация маршрутов обходов, гидравлических, температурных и прочих испытаний, диспетчерского управления, более эффективное использование ремонтных бригад и техники).
25. Данные факторы были определены посредством: а) проведения стратегической сессии по вопросам реализации КС в ЖКХ; б) интервью с представителями концессионеров и федеральных органов исполнительной власти; в) анализа результатов экспертно-аналитических и контрольных мероприятий КСО.

- отсутствие системных мер поддержки со стороны федеральных и региональных органов власти (пункт 7.2.4 отчета);
- невыполнение отдельных норм законодательства со стороны концедентов, что сказывается на сроках и качестве реализации КС (пункт 7.2.5 отчета).

7.2. Характеристика условий привлечения инвестиций в рамках заключенных КС

7.2.1. Вопросы, требующие изменения нормативно-правовой базы в сфере заключения и реализации КС в сфере ЖКХ

7.2.1.1. Анализ нормативно-правового регулирования показал, что в настоящее время подготовлен ряд изменений, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации о КС, в том числе:

- 1) по введению требований к участникам конкурса по КС, объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, которые подтверждают квалификацию потенциального концессионера²⁶ (пункт 7.3.1.1 отчета);
- 2) по установлению запрета на возможность признания концессионером государственных и муниципальных предприятий или бюджетных учреждений в случае, если один из учредителей такого предприятия или учреждения является концедентом²⁷;
- 3) по уточнению обязанности концессионера разрабатывать проекты инвестиционных программ и ответственности за неисполнение такой обязанности (подпункт 7.3.1.2 отчета);

26. Также из 1 595 КС в выборке Счетной палаты Российской Федерации в 38 КС концессионерами выступают индивидуальные предприниматели (далее – ИП), 35 из которых реализуются в сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. Из этих 35 соглашений в системе ФАС России присутствует достоверная информация о численности персонала в целом за 2023 год только по ИП из 9 соглашений. Среднесписочная численность сотрудников у ИП составляет от 1,7 до 30 единиц.

При этом по результатам экспертно-аналитического мероприятия, проведенного КСО Приморского края, в КС, заключенном 21 марта 2023 года администрацией Красноармейского муниципального района с ИП Клемба Д.И., в отношении объектов водоснабжения соотношение частных и бюджетных инвестиций составляет 9 к 91 % (1,4 млн к 14,6 млн рублей) соответственно.

27. По результатам проведенного анализа Счетной палатой Российской Федерации установлено, что в настоящее время в качестве концессионеров выступают девять государственных и (или) муниципальных унитарных предприятий в семи субъектах Российской Федерации. Общий объем инвестиций по реализуемым ими КС составляет 6,95 млрд рублей.

- 4) по расширению перечня оснований для предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий КС²⁸;
- 5) по ограничению участия недобросовестных лиц в подготовке и (или) конкурсной процедуре на право заключения КС в отношении объектов ЖКХ²⁹;
- 6) по заключению КС в отношении объектов ЖКХ с добросовестными концессионерами без проведения конкурсных процедур.

Информация об указанных выше законопроектах приведена в приложении № 10 к настоящему отчету.

Принятие существенной части обозначенных законопроектов (с 1 по 4) крайне актуально.

7.2.1.2. По результатам анализа отмечается необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации о КС.

7.2.1.2.1. Одним из способов, обеспечивающих инвестиционную привлекательность концессионных проектов, является защита интересов концессионеров. Так, в соответствии с пунктом 18 части 2 статьи 10 Федерального закона № 115-ФЗ предусматривается возможность учета в рамках КС особых обстоятельств³⁰.

Однако по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных КСО субъектов Российской Федерации, установлено, что предельный размер дополнительных расходов концедента, как правило, не установлен и определяется по согласованию сторонами КС при урегулировании особого

-
28. Например, в заключении о результатах экспертно-аналитического мероприятия КСО Республики Башкортостан зафиксировано, что законодательством не урегулирован вопрос в части ситуаций, когда фактическая инфляция значительно превышает установленные КС индексы роста долгосрочных параметров регулирования, в результате чего концессионер несет убытки, не связанные с государственным регулированием.
Правилами предоставления антимонопольным органом согласия на изменение условий концессионного соглашения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2014 г. № 368, определены случаи, при установлении которых антимонопольный орган отказывает в согласовании изменений условий КС.
Так, согласно подпункту «г» пункта 14 данных Правил, если объектом КС являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения, водоотведения, отдельные объекты таких систем и объем расходов, финансируемых за счет средств концедента, на использование (эксплуатацию) объекта КС на каждый год срока действия КС подлежит увеличению, то в согласовании изменений КС антимонопольный орган отказывает.
 29. При отзыве заявки до принятия уполномоченным органом решения о признании участника конкурса победителем или об отказе или уклонении победителя от подписания КС в соответствии с частью 2 статьи 36 Федерального закона № 115-ФЗ задаток или безотзывная гарантия остается у концедента.
 30. В условия КС возможно включение обстоятельств, наступление которых может привести к неисполнению или ненадлежащему исполнению концессионером обязательств по КС и (или) возникновению у него дополнительных расходов и (или) недополученных доходов по КС, связанных с наступлением указанных обстоятельств, а также последствий наступления указанных обстоятельств, к которым может относиться в том числе обязательство концедента по возмещению таких дополнительных расходов и (или) компенсации таких недополученных доходов концессионера.

обстоятельства, что влечет возникновение незапланированных расходов бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов³¹.

7.2.1.2.2. Федеральным законом № 115-ФЗ установлены особенности заключения КС в отношении объектов ЖКХ со значительной долей незарегистрированного в установленном порядке недвижимого имущества, в том числе при наличии документов, подтверждающих факт и (или) обстоятельства возникновения у концедента права собственности на незарегистрированное недвижимое имущество³², и в случае, если балансовая стоимость незарегистрированного недвижимого имущества не превышает 50 % балансовой стоимости всего включаемого в объект КС имущества.

Частью 3 статьи 42 Федерального закона № 115-ФЗ установлены обязательства концессионера по обеспечению государственной регистрации права собственности концедента на незарегистрированное недвижимое имущество в срок, равный одному году с даты вступления в силу КС.

Если по истечении одного года с момента заключения КС права на указанное недвижимое имущество не были зарегистрированы, то такое имущество считается возвращенным во владение и в пользование концедента, а с концессионером в отношении такого имущества заключается договор аренды на срок действия КС без проведения конкурса в порядке и на условиях, определенных Правительством Российской Федерации.

При этом соответствующий нормативный акт Правительства Российской Федерации с 2016 года до настоящего времени не принят.

-
31. Так, Счетной палатой Сахалинской области установлено, что только по одному объекту ООО «КИТ-Сахалин» в Сахалинской области («Строительство автоматизированной газовой котельной № 4 в г. Поронайске») в результате уточнения стоимости строительства в соответствии с актом об особом обстоятельстве от 10 апреля 2024 г. № 1 расходы бюджета увеличиваются на 192,1 млн рублей. В соответствии с согласованным законодательством Российской Федерации порядке государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, сведения о котором отсутствуют в Едином государственном реестре недвижимости, в случае выполнения следующих условий:
- наличия документов, подтверждающих факт и (или) обстоятельства возникновения у концедента права собственности на незарегистрированное недвижимое имущество;
 - если балансовая стоимость незарегистрированного недвижимого имущества не превышает 50 % балансовой стоимости всего включаемого в объект КС имущества;
 - опубликования концедентом не менее чем за три месяца до заключения КС в Едином федеральном реестре юридически значимых сведений о фактах деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов экономической деятельности перечня незарегистрированного недвижимого имущества.

7.2.1.2.3. По состоянию на 1 ноября 2024 года Минэкономразвития России не разработана и не внесена в Правительство Российской Федерации методика оценки социально-экономических эффектов от реализации проектов государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) и концессий (с учетом отраслевой специфики) для оценки проектов с участием бюджетных средств, разработка которой предусматривалась в мае 2018 года в соответствии с пунктом 7 Плана мероприятий («дорожной карты») по развитию инструментария государственно-частного партнерства³³.

В настоящее время элементы указанной оценки применяются в рамках отдельных форм государственной поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на основе механизма КС. В частности, механизм «дальневосточной концессии» предусматривает учет показателей экономической эффективности и оценку влияния принимаемых в рамках КС обязательств на сбалансированность консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации за период его реализации³⁴. Оценка социально-экономических эффектов от реализации инфраструктурных проектов также, например, предусмотрена в рамках механизмов инфраструктурных бюджетных кредитов.

7.2.1.2.4. Законодательство об обязательных требованиях³⁵, нормы которого обязаны соблюдать концессионеры при осуществлении деятельности с использованием объектов ЖКХ, не в полной мере учитывает особенности деятельности концессионеров:

- отсутствие переходного периода, в течение которого концессионеры должны привести в соответствие с обязательными требованиями объекты ЖКХ, ранее находившиеся в эксплуатации государственных (муниципальных) унитарных предприятий (далее – ГУП, МУП), что может повлечь выдачу концессионерам органами государственного контроля (надзора) предписаний об устранении в короткие сроки нарушений, допущенных иными лицами до передачи объектов в концессию, и привлечении концессионеров к ответственности за неисполнение предписаний;

33. Утвержден Председателем Правительства Российской Федерации 5 марта 2018 г. № 1775п-П9.

34. В соответствии с пунктом 4 Правил предоставления и распределения субсидий на реализацию мероприятий планов социального развития центров экономического роста субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 308.

35. Федеральные законы от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении», от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 190-ФЗ, Федеральный закон № 416-ФЗ, Федеральный закон № 7-ФЗ).

- отсутствие единого подхода к переоформлению разрешительных документов для эксплуатации переданных объектов ЖКХ с ГУП или МУП на концессионера³⁶, что также приводит к высоким рискам привлечения концессионеров и их руководства к ответственности. При этом оформить указанные разрешения до получения во владение и пользование соответствующих объектов ЖКХ концессионер не имеет возможности³⁷.

Установлено, что в первые три года реализации КС контрольно-надзорными органами в отношении деятельности концессионеров проводится от 1 до 18 проверочных мероприятий, по результатам которых, как правило, концессионеры привлекаются к административной ответственности за нарушение обязательных требований, зафиксированных в федеральных законах, связанных в том числе с высокой степенью износа объектов концессии.

7.2.2. Информационные системы федеральных органов исполнительной власти и отдельных уполномоченных органов в отношении КС

На федеральном уровне информация о различных аспектах реализации КС формируется в информационных ресурсах Минэкономразвития России, Минфина России, Минстроя России, ФАС России, Росстата и ППК «Фонд развития территорий». При этом данные федерального уровня представлены в различных форматах в зависимости от принятого подхода к учету, а также формируются на различные отчетные даты.

Информационные системы содержат противоречивые данные, что влияет на качество управленческих решений в части дальнейшей реализации КС.

Так, по данным Минстроя России, на 1 января 2024 года количество заключенных КС в сфере ЖКХ составило 2 618 единиц, по данным Минэкономразвития России – 2 843 единицы.

В качестве положительной практики следует отметить Методические рекомендации Минстроя России по проведению субъектами Российской Федерации мониторинга состояния объектов систем теплоснабжения³⁸, которыми предусматривается детализация структуры эксплуатации соответствующих систем, в том числе на основании КС. Однако статус указанного документа имеет рекомендательный характер.

-
36. Например, переоформление предусмотрено для лицензий на пользование недрами для добычи подземных вод, разрешения на выбросы и решения о предоставлении водного объекта в пользование, но не предусмотрено для лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности, разрешения на сброс сточных вод в водный объект, переоформления разрешения на сброс сточных вод в водный объект, нормативов допустимых сбросов, нормативов допустимого воздействия, санитарно-эпидемиологического заключения.
37. Например, соблюдение требований, предусмотренных подпунктом «а» пункта 4 Положения о лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2020 г. № 1661.
38. Утверждены приказом Минстроя России от 30 ноября 2021 г. № 869/пр.

Счетной палатой Российской Федерации установлено, что в информационных ресурсах федеральных органов исполнительной власти полностью отсутствуют данные об основных фондах, переданных по КС, в том числе по степени их износа и вводу в эксплуатацию, что не позволяет проанализировать изменение состояния основных фондов в рамках реализации КС.

Сравнительный анализ данных и сведений, полученных от субъектов Российской Федерации, а также информации, приведенной в ГАС «Управление», показал наличие расхождений в плановых объемах инвестиций по 883 КС³⁹.

Установлено, что сведения о плановых и фактических инвестициях в ГАС «Управление» своевременно не актуализируются, подтверждающие фактически вложенные средства документы⁴⁰, а также акты ввода объектов КС в эксплуатацию не размещаются.

Обязанности по своевременному внесению полных и достоверных сведений о планируемых к заключению и реализуемых КС в ГАС «Управление» возложены на публичную сторону (концедента). Однако ответственность за несвоевременное размещение в ГАС «Управление» информации о КС, а также за ее достоверность в настоящее время законодательно не предусмотрена.

Детализированная информация о выявленных расхождениях в данных субъектов Российской Федерации и данных, содержащихся в ГАС «Управление», представлена в приложении № 11 к настоящему отчету.

Указанное свидетельствует о ненадлежащем исполнении органами государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендации подпункта 2 пункта 8 постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 4 октября 2022 г. № 437-СФ⁴¹ в части обеспечения органами государственной власти субъектов Российской Федерации достоверности сведений о заключенных и планируемых к заключению КС и своевременности их внесения в ГАС «Управление».

Необходимо также отметить, что форма результатов мониторинга⁴², на основании которой Минэкономразвития России ежегодно направляет в Правительство Российской Федерации доклад, включающий в себя оценку проблем и перспективы дальнейшей реализации заключенных КС, содержит сведения об общем объеме заявленных инвестиций по заключенным в отчетном году КС. При этом данные о планируемых и фактических расходах с разбивкой по годам, а также информация

-
39. Одной из причин может являться представление субъектами Российской Федерации неполной информации.
40. Копии исполненных платежных поручений и (или) иные документы, подтверждающие сведения о фактически исполненных условных и безусловных обязательствах.
41. «О прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».
42. Примерная форма результатов мониторинга заключения и реализации заключенных КС за отчетный год утверждена в приложении № 3 к Правилам № 74.

о реализации в рамках КС мероприятий в указанной форме отсутствуют, что не позволяет оценить своевременность и полноту выполнения обязательств по КС по годам их реализации, а также объем привлечения внебюджетных инвестиций в сфере ЖКХ.

Мониторинг отдельных КС⁴³ на предмет соблюдения сторонами взятых на себя обязательств по достижению целевых показателей, содержащихся в соглашении, сроков их реализации, объема привлекаемых инвестиций и иных существенных условий КС Минэкономразвития России не проводился в связи с отсутствием соответствующих поручений Правительства Российской Федерации⁴⁴.

Также было установлено, что провести сравнение эффективности деятельности ресурсоснабжающих организаций (далее – РСО) разных форм собственности⁴⁵, а также реализующих КС невозможно по причине отсутствия показателей в федеральной государственной информационной системе ФАС России «Единая информационно-аналитическая система «Федеральный орган регулирования – региональные органы регулирования – субъекты регулирования» (далее – ФГИС ЕИАС ФАС России) по ряду организаций как в целом, так и по отдельным годам, что не позволяет оценить динамику того или иного показателя⁴⁶ (приложение № 12 к настоящему отчету). Отсутствие данной информации не позволяет оценить, насколько повысилась эффективность деятельности организаций во время реализации КС.

7.2.3. Тарифное регулирование сферы ЖКХ: влияние на реализацию КС

7.2.3.1. Краткосрочность и непрозрачность тарифной политики, снижающие инвестиционный потенциал коммунального сектора

Стоимость коммунальных услуг для населения, в том числе в рамках КС, подлежит государственному тарифному регулированию. Изменение величины тарифов

43. Проводится в соответствии с пунктом 22 Правил № 74 по поручениям Правительства Российской Федерации.

44. Письмо Минэкономразвития России от 25 декабря 2024 г. № 47558-КМ/Д22и.

45. В целях проведения сравнительного анализа деятельности концессионеров и государственных (муниципальных) предприятий были определены три группы, исходя из численности жителей населенных пунктов:

- группа А, численность населения 500–550 тыс. человек;
- группа Б, численность населения 250–350 тыс. человек;
- группа В, численность населения от 200 тыс. человек.

Общее количество анализируемых предприятий составило 26 единиц в сфере водоснабжения и водоотведения.

46. Данные по показателям «Расходы», «Товарная продукция на реализацию потребителям без учета НДС, исходя из утвержденных тарифов», «Товарная продукция на реализацию потребителям. Население», «Товарная продукция на реализацию потребителям. Население, средневзвешенный тариф (руб./куб. м)», «Товарная продукция на реализацию потребителям. Население, объем, тыс. куб. м», «Полезный отпуск продукции всего, тыс. куб. м» по всем годам заполнены только у 14 организаций из 26.

на коммунальные услуги для населения сегодня ограничивается в рамках механизма индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги (далее – индекс)⁴⁷.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия выявлена необходимость совершенствования порядка расчета индексов в среднем по субъектам Российской Федерации (далее – индекс по субъектам).

Согласно пунктам 3, 9 и 20 Основ индексации индексы по субъектам Российской Федерации устанавливаются на срок не менее чем три года, причем на первый год регулирования значение индекса устанавливается в процентах, а на второй и последующие годы (будущие периоды) – в виде формулы с использованием понижающего (повышающего) коэффициента на соответствующий год долгосрочного периода, определяемого с учетом прогноза социально-экономического развития Российской Федерации. При этом методология расчета данных коэффициентов в Основах индексации не приводится.

В результате снижается прозрачность процесса формирования индекса на долгосрочный период регулирования для участников рынка коммунальных услуг, в том числе при планировании привлечения инвестиций в коммунальный сектор.

Информация о регулировании механизма индексов платы граждан за коммунальные услуги представлена в приложении № 13 к настоящему отчету.

Краткосрочное прогнозирование значения индекса оказывает влияние на возможность привлечения внебюджетных инвестиций в сектор: непредсказуемость возврата инвестиций делает рынок ЖКХ непривлекательным. Этим объясняется небольшое количество федеральных концессионеров на данном рынке. Существующие механизмы «превышения индекса», установления «долгосрочных параметров регулирования» являются индивидуальными, поскольку применяются уже под конкретное соглашение.

Также необходимо отметить, что за период с 2020 по 2023 год значение индекса⁴⁸ в среднем по субъектам Российской Федерации составило 5,3 %. Это существенно ниже уровня индекса потребительских цен по всем видам товаров и услуг за этот период в 8,2 %. За этот период индекс-дефлятор по виду экономической деятельности «Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха» составил 5,2 %, индекс-дефлятор по виду экономической деятельности «Водоснабжение;

47. Основы формирования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации регулируются положениями постановления Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 400 (далее – Основы индексации, Постановление № 400).

48. Источник данных: нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации.

водоотведение, организация сбора и утилизация отходов, деятельности по ликвидации загрязнений» составил 12,2 % (приложение № 14 к настоящему отчету).

Всего за период с 2020 по 2024 год 21 субъект обращался в ФАС России с обоснованием необходимости в превышении индекса (общее количество обращений составило 191 единицу, приложение № 15 к настоящему отчету). Доля отказов со стороны ФАС с 2020 года возросла с 0 до 65,5 % (таблица 2).

Таблица 2. Количество обращений в ФАС России и отказов в согласовании

Дата	Общее количество обращений, ед.	Из них количество отказов	Доля отказов, %
01.07.2020	55	0	0
01.07.2021	48	7	14,9
01.07.2022	31	9	29
01.12.2022	25	14	56
01.07.2024	32	21	65,6

В 2021 году Правительством Российской Федерации было принято постановление от 7 октября 2021 г. № 1700, которым были внесены изменения в Постановление № 400 в части утверждения механизма долгосрочного тарифного регулирования – возможности установления планируемых (долгосрочных) значений индекса платы граждан за коммунальные услуги на несколько лет вперед. С 2021 года данным механизмом воспользовалось три субъекта Российской Федерации: Московская, Тюменская области, Республика Татарстан. В Московской и Тюменской областях данный механизм использовался для реализации КС, а объем привлеченных средств составил 11,8 млрд и 7,5 млрд рублей⁴⁹ (приложение № 16 к настоящему отчету).

Соответственно, существующие способы повышения индекса, а также возможность гарантированного установления его на долгосрочный период носят индивидуализированный характер и не способствуют системному развитию механизма привлечения внебюджетных источников в сектор ЖКХ.

49. По данным ФАС России.

7.2.3.2. Разница между экономически обоснованными тарифами и тарифами, установленными для населения

Согласно данным Росстата на декабрь 2023 года, в целом по Российской Федерации средние потребительские цены (тарифы) на отопление (виду товаров и услуг «Отопление, Гкал») равны 2 403 рубля за 1 Гкал, на водоснабжение («Водоснабжение холодное, куб. м») – 36,3 рубля за 1 куб. м, водоотведение («Водоотведение, куб. м») – 31,3 рубля за 1 куб. м.

Данные ФАС России отличаются от данных Росстата и зависят от категории потребителей и вида деятельности РСО. Так, для организаций, осуществляющих одновременно производство и транспортировку коммунальных ресурсов, средневзвешенный тариф на отопление для населения (с НДС) за 2023 год в целом по Российской Федерации составил 2 819 рублей за 1 Гкал, на водоснабжение (питьевая вода) – 41,2 рубля за 1 куб. м, на водоотведение – 35,5 рубля за 1 куб. м.

Одной из причин низкой инвестиционной привлекательности сектора является величина установленного тарифа, особенно в малых городах⁵⁰.

При этом в ряде субъектов существенно различается величина экономически обоснованного тарифа (далее – ЭОТ) и тарифа, установленного для населения (далее – ТН). Разница между ЭОТ и ТН более чем на 20 % в 2023 году составляла: на услуги теплоснабжения – в 22 субъектах Российской Федерации⁵¹; на услуги водоснабжения – в 19 субъектах Российской Федерации⁵², на услуги водоотведения – в 18 субъектах Российской Федерации⁵³ (приложение № 17 к настоящему отчету).

Необходимо отметить, что фактические объемы финансирования из бюджетов всех уровней РСО на компенсацию разницы между экономически обоснованными тарифами и действующими тарифами для населения в 2023 году составили 245,0 млрд рублей, или 1,1 % всех расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской

-
50. КСО Республики Башкортостан отмечает, что низкий уровень инвестиционной привлекательности систем и объектов коммунальной инфраструктуры характерен прежде всего для муниципальных образований с населением менее 100 тыс. человек. Такая ситуация связана с высоким уровнем износа объектов, постоянным уменьшения платежеспособного населения в связи с оттоком в крупные города, а также с отсутствием представляющего интерес для инвестора объема реализации и коммунальных ресурсов и уровня тарифного регулирования.
51. Амурская, Архангельская, Иркутская, Кемеровская, Ленинградская, Магаданская, Новосибирская, Сахалинская, Тюменская, Челябинская области, Ненецкий, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа, г. Санкт-Петербург, г. Севастополь, Алтайский, Камчатский, Приморские края, республики Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Карачаево-Черкесская Республика.
52. Архангельская, Иркутская, Кемеровская, Кировская, Курганская, Ленинградская, Магаданская, Псковская, Ростовская, Сахалинская, Тюменская области, Камчатский край, Ненецкий, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа, республики Дагестан, Коми, Саха (Якутия), Хакасия.
53. Архангельская, Иркутская, Кемеровская, Курганская, Ленинградская, Магаданская, Псковская, Ростовская, Сахалинская, Тюменская области, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа, Камчатский край, республики Алтай, Бурятия, Дагестан, Коми, Саха (Якутия).

Федерации и 32,4 % расходов указанных бюджетов на коммунальное хозяйство. В сравнении с 2021 годом объем компенсации вырос на 31,9 % (с 2022 годом – на 16,8 %).

Детальный анализ величины тарифов для населения, установленных в отношении организаций, предоставляющих услуги в сфере теплоснабжения в трех субъектах Российской Федерации: Владимирской и Московской областях, Республике Удмуртия – показал, что органы региональной исполнительной власти стремятся к равномерному распределению значений индекса по всем муниципальным образованиям. При этом разница в тарифах между РСО-концессионерами и в среднем по всем РСО может быть выше⁵⁴ (приложение № 18 к настоящему отчету). Но ряд КСО отмечает, что данная разница отсутствует⁵⁵.

7.2.4. Меры финансовой поддержки концессионных проектов в сфере ЖКХ

7.2.4.1. Меры поддержки проектов модернизации ЖКХ (в том числе реализуемых с использованием механизма концессии)

Комплексный подход в части реализации мер государственной поддержки концессионных проектов не обеспечивается на федеральном уровне, поскольку:

- деятельность федеральных органов исполнительной власти и федеральных институтов развития, задействованных в предоставлении мер государственной поддержки концессионных проектов в сфере ЖКХ, системно не взаимосвязана по целям, задачам, показателями и исполнителям, а также требованиям к реализации проектов;
- финансовые ресурсы, направляемые на реализацию концессионных проектов, рассредоточены между различными механизмами льготного финансирования, а также финансовыми инструментами поддержки субъектов Российской Федерации как на возмездной, так и на безвозмездной основе.

Так, осуществление государственной поддержки проектов в сфере ЖКХ, в том числе реализуемых в рамках КС, предусматривается в рамках:

- бюджетных кредитов за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета (Казначейство России, Минстрой России) (далее – СКК);

-
54. КСО Московской области в рамках экспертно-аналитического мероприятия отмечает, что установленные Мособлкомцен средние тарифы РСО-концессионерам для реализации тепловой энергии населению на 10-12 % выше, чем средние тарифы для РСО-неконцессионеров, реализующих ИП в сфере ТС.
55. Это подтверждается и данными КСО субъектов Российской Федерации. Так, КСО Алтайского края по результатам проведенного экспертно-аналитического мероприятия пришел к заключению, что «установленные концессионерам тарифы на предоставление коммунальных услуг в большинстве случаев находятся в диапазоне значений, сопоставимых с тарифами поставщиков, оказывающих коммунальные услуги в приграничных муниципальных образованиях».

- бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов (Минфин России, Минстрой России) (далее – ИБК);
- предоставления публично-правовой компанией «Фонд развития территорий» за счет привлеченных средств Фонда национального благосостояния займов юридическим лицам (ППК «Фонд развития территорий») (далее – займы ФРТ);
- финансового инструмента инфраструктурных облигаций, предусмотренного федеральным проектом «Инфраструктурное меню» (АО «ДОМ.РФ»);
- финансовой поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации за счет средств публично-правовой компании «Фонд развития территорий» на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры на 2023–2027 годы (ППК «Фонд развития территорий») (далее – МКИ-1);
- финансовой поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации и (или) местным бюджетам на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры, расположенных на территории населенных пунктов, численность населения в каждом из которых не превышает 500 тыс. человек (ППК «Фонд развития территорий») (далее – КИ-500);
- займов государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» (ГК «ВЭБ.РФ»);
- финансового обеспечения проектов, реализуемых на основе механизмов концессии, в сфере создания (реконструкции) объектов обработки, утилизации, обезвреживания, захоронения ТКО (публично-правовая компания «Российский экологический оператор»);
- предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации мероприятий планов социального развития центров экономического роста субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа (Минвостокразвития России).

Всего по состоянию на 1 ноября 2024 года различными мерами государственной поддержки охвачено 268 концессионных проектов в сфере ЖКХ с общим запланированным объемом инвестиций 258,6 млрд рублей, из них 87,7 млрд рублей предоставлено с использованием льготных финансовых инструментов (информация о мерах государственной поддержки концессионных проектов в сфере ЖКХ представлена в приложении № 19 к настоящему отчету)⁵⁶.

56. Без учета средств ГК «ВЭБ.РФ» и Минстроя России (государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»).

Однако доля финансирования КС в рамках мер государственной поддержки, имеющих объемы финансирования проектов в сфере ЖКХ более 30 млрд рублей за 2021–2023 годы, является незначительной. В рамках займов ФРТ эта доля составляет 22,2 % (таблица 3).

Таблица 3. Данные об объеме финансирования проектов ЖКХ с использованием мер государственной поддержки

	Объем средств меры господдержки 2021–2023 гг., млрд руб.	Количество поддержанных проектов, ед.	Объем средств меры господдержки, направленных на проекты в сфере ЖКХ в 2021–2023 гг., млрд руб.	Количество поддержанных проектов в сфере ЖКХ, ед.	Доля средств, направленных по поддержку проектов в сфере ЖКХ от общего объема средств, %	Объем средств меры гос-поддержки, направленных на проекты в сфере ЖКХ, реализуемых через механизм КС в 2021–2023 гг., млрд руб.	Количество поддержанных проектов в сфере ЖКХ, реализуемых через механизм КС, ед.	Доля средств, направленных по поддержку проектов в сфере ЖКХ, реализуемых через механизм КС, от общего объема средств, %
СКК	190,00	564	116,56	393	61	1,40	8	0,74
ИБК	501,08	718	121,76	419	25	11,45	11	2,29
Займы ФРТ	148,39	237	148,39	237	100	32,89	64	22,2
МКИ-1	35,15	874	35,15	874	100	0,3	6	0,85
КИ-500	1,85	16	1,85	16	100	0,98	5	53

7.2.4.2. Налоговые преференции для ресурсоснабжающих организаций (в том числе реализующих КС)

На федеральном уровне в настоящее время сформирована налоговая преференция только для одного подсектора ЖКХ – ТКО. В настоящее время реализация услуг по обращению с ТКО, оказываемых региональными операторами по обращению с ТКО, освобождается от налогообложения налогом на добавленную стоимость в течение пяти последовательных календарных лет, начиная с года, в котором введен в действие предельный единый тариф на услуги регионального оператора по обращению с ТКО без учета налога вне зависимости от последующего установления органом регулирования тарифов предельного единого тарифа на услуги регионального оператора по обращению с ТКО с учетом налога в течение указанного периода (подпункт 36 пункта 2 статьи 149 Налогового кодекса Российской Федерации).

Данная норма была введена в целях стимулирования развития деятельности по предотвращению вредного воздействия отходов производства и потребления и вовлечению их в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья.

Счетной палатой Российской Федерации установлено, что в 30 субъектах Российской Федерации законодательными актами установлены налоговые льготы для инвестиционных проектов, реализуемых в ЖКХ, из них: в 23 субъектах Российской Федерации предусматривается освобождение РСО от уплаты налога на имущество организаций⁵⁷, в 5 субъектах Российской Федерации предусматривается пониженная ставка налога на имущество организаций⁵⁸, в 2 субъектах Российской Федерации применяется инвестиционный налоговый вычет⁵⁹, в 2 субъектах Российской Федерации применяется пониженная ставка налога на прибыль, зачисляемого в региональные бюджеты⁶⁰.

Информация о предоставляемых налоговых льготах организациям, реализующим инвестиционные проекты в сфере ЖКХ, приведена в приложении № 20 к настоящему отчету.

Необходимо отметить, что федеральные концессионеры редко используют региональные меры поддержки. Так, по состоянию на 13 января 2025 года из 94 КС, реализуемых федеральными концессионерами, только по 9 КС используются налоговые льготы, предоставляемые на уровне субъекта Российской Федерации. Преимущественно данные КС относятся к сферам водоснабжения и водоотведения (приложение № 21 к настоящему отчету).

7.2.4.3. Финансовое участие концедента в реализации КС

Федеральным законом № 296-ФЗ⁶¹ внесены изменения в Федеральный закон № 115-ФЗ, регламентирующие финансовое участие концедента в реализации КС, а именно:

-
- | | |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 57. | Республики Алтай, Башкортостан, Карелия, Коми, Хакасия, Удмуртская Республика, Красноярский край, Еврейская автономная область, Амурская, Волгоградская, Калужская, Костромская, Магаданская, Мурманская, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Ростовская, Рязанская, Томская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская области. |
| 58. | Республики Татарстан, Саха (Якутия), Краснодарский, Приморский края, Кемеровская область. |
| 59. | Волгоградская, Псковская области. |
| 60. | Еврейская автономная область, Республика Бурятия. |
| 61. | Федеральный закон от 10 июля 2023 г. № 296-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 296-ФЗ). |

- основные формы участия концедента⁶²;
- предельный размер финансового участия концедента, который должен быть меньше общего размера расходов на создание и (или) реконструкцию объекта КС, а также на использование (эксплуатацию) объекта КС и иного передаваемого концедентом концессионеру по КС имущества⁶³;
- размер и (или) порядок определения размера и условия финансового участия концедента (в случае, если КС предусматривается финансовое участие концедента) является существенным условием КС.

Стоит отметить, что до введения отдельной статьи 101 Федерального закона № 115-ФЗ при реализации КС обязательства концедента по финансированию части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта КС, а также расходов на использование (эксплуатацию) указанного объекта были закреплены в пункте 9 части 2 статьи 10 Федерального закона № 115-ФЗ и являлись условиями, которые могли содержаться в КС.

В соответствии с данными, представленными КСО субъектов Российской Федерации, более 20 % КС имеют финансовое участие концедента.

-
62. Предусмотрены следующие формы участия концедента:
- финансирование на этапе создания и (или) реконструкции объекта КС части расходов на создание и (или) реконструкцию объекта КС (далее – капитальный грант). Размер капитального гранта не может превышать 80 % расходов на создание и (или) реконструкцию объекта КС;
 - возмещение и (или) финансовое обеспечение на этапе эксплуатации объекта КС расходов концессионера на создание и (или) реконструкцию объекта КС, использование (эксплуатацию) объекта КС и иного передаваемого концедентом концессионеру по КС имущества, в том числе на техническое обслуживание объекта КС (далее – плата концедента). В случае, если условиями КС предусмотрены создание и (или) реконструкция объекта КС, включающего в себя несколько объектов недвижимого имущества и (или) объектов информационных технологий, концедент вправе осуществлять выплату платы концедента после ввода в эксплуатацию соответствующих объекта (объектов) недвижимого имущества и (или) объекта (объектов) информационных технологий, если это предусмотрено условиями КС;
 - возмещение недополученных концессионером доходов от использования (эксплуатации) объекта КС в целях обеспечения минимального гарантированного дохода концессионера от использования (эксплуатации) объекта КС, определенного в КС.
63. Указанными расходами признаются обоснованные и документально подтвержденные затраты, которые осуществлены (понесены) концессионером и концедентом на создание и (или) реконструкцию объекта КС, а также на использование (эксплуатацию) объекта КС и иного передаваемого концедентом концессионеру по КС имущества и могут включать в том числе расходы на уплату процентов и иных платежей по кредитам (займам), привлеченным концессионером в целях исполнения своих обязательств по КС, страхование риска случайной гибели и (или) случайного повреждения объекта КС и иного передаваемого концедентом концессионеру по КС имущества, обеспечение исполнения концессионером обязательств по КС.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ сведений о 44 КС (20 % от заключенных КС в 2023–2024 годах), размещенных в ГАС «Управление»⁶⁴. Общий объем финансирования данных КС за счет средств консолидированных бюджетов Российской Федерации и муниципальных образований (капитальный грант и плата концедента) составляет 19 339,0 млн рублей (25 %⁶⁵ общего объема инвестиций по КС). Указанные КС заключены в 23 субъектах Российской Федерации⁶⁶.

В настоящее время размер и порядок участия концедента определяются сторонами КС и зачастую не отвечают интересам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Так, 18 из 44 КС, или 40 %, предусматривают бюджетные расходы в объеме более чем 80 %⁶⁷.

Таблица 4. Данные о расходах концедентов в рамках реализации КС

Сфера реализации	Количество КС	Общий объем, млн руб.	В том числе за счет бюджетных средств, млн руб.	Доля расходов концедента, %
Комплексные объекты (водоснабжение и водоотведение)	2	44 304,7	764,6	2
Комплексные объекты (теплоснабжение и горячее водоснабжение)	3	104,5	47,1	45
Комплексные объекты (теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение)	1	3 503,5	400	11

64. Анализ 44 КС проведен в отношении в сфере водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения, а также комплексных КС. Также Счетной палатой Российской Федерации проведен анализ сведений о 91 КС с финансовым участием концедента (16,4 % от заключенных КС в 2021–2024 годах), результаты которого приведены в приложении № 2 к настоящему отчету.
65. Общий объем инвестиций по 44 КС, по которым предусмотрено финансирование за счет бюджетных средств, составляет 77 566,119 млн рублей.
66. Наибольшее количество соглашений, предусматривающих финансовое участие концедента, заключено в Челябинской области – 8 КС с общим объемом инвестиций 413 624,69 тыс. рублей, из них расходы за счет бюджетных средств – 173 205,26 тыс. рублей (41,9 %). При этом по 4 из 8 КС расходы концедента превышают 80 % общего объема инвестиций.
67. Так, в Курской области заключено 3 КС с общим объемом 219,4 млн рублей, из них 215,4 млн рублей (98 %) – расходы концедента:
- 1 КС в отношении объекта теплоснабжения, находящегося в собственности муниципального района «Фатежский район» Курской области, с ООО «ФАТЕЖСКИЕ КЭТС» с общим объемом 1,2 млн рублей, из них 1,19 тыс. рублей за счет бюджетных средств (99 %);
 - 2 КС с ООО «Жилищно-коммунальный сервис п. Вozy» с общим объемом 1,5 млн рублей, из них 1,4 млн рублей за счет бюджетных средств (96,6 %), при этом расходы концессионера ежегодно составляют 5 тыс. рублей.
- В Ленинградской области заключено 2 КС с ООО «ЭНЕРГО-РЕСУРС» с общим объемом 346,2 млн рублей, из них 335,0 млн рублей за счет бюджетных средств (97 %).

Сфера реализации	Количество КС	Общий объем, млн руб.	В том числе за счет бюджетных средств, млн руб.	Доля расходов концедента, %
Водоотведение	2	20 059,9	15 752	79
Теплоснабжение	21	7 749,3	1 655,9	21
Водоснабжение	15	1 844,1	719,3	39
Итого	44	77 566,0	19 338,9	25

Также КСО субъектов Российской Федерации отмечали несоответствие между КС и инвестиционной программой концессионера в части участия концедента в реализации КС⁶⁸.

В соответствии с позицией Минфина России⁶⁹ концедент принимает финансовое участие в целях снижения рисков или финансирования проектов с нулевой или отрицательной доходностью в случаях, когда расчетная финансово-экономическая модель КС учитывает риски, связанные с тем, что платежи потребителей (доходы, полученные концессионером в результате осуществления деятельности) не позволяют обеспечить возврат инвестиций и окупаемость операционных расходов.

При этом в настоящее время расчетная финансово-экономическая модель не является обязательной для разработки в рамках процесса подготовки КС и не относится к существенным условиям КС. Стороны самостоятельно определяют значения и способы определения участия концедента⁷⁰.

-
68. Так, КСО Приморского края отмечает, что на ООО «ИКС поселок Новый» приходится 312,12 млн рублей инвестиций в рамках реализуемого КС. При этом в инвестиционной программе общества общий объем инвестиций по соответствующим мероприятиям (в КС) составляет 312,12 млн рублей с учетом средств концессионера в размере 124,85 млн рублей и концедента – 187,27 млн рублей.
69. Письмо Минфина России от 3 марта 2024 г. № 02-12-12/18879 «О финансовом участии (обеспечении) концедента при исполнении КС».
70. Так, по результатам экспертно-аналитического мероприятия, проведенного КСО Еврейской автономной области, было установлено, что в рамках КС от 10 мая 2023 года в отношении объектов наружного освещения, находящихся в собственности муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области, концедент принимает на себя обязательства по финансированию в форме операционного платежа, который включает в себя следующие платежи:
- выполнение программы модернизации, использование (эксплуатация) объекта Соглашения, включая расходы на проведение мероприятий по капитальному и текущему ремонту объектов имущества в составе объекта Соглашения;
 - приобретение электрической энергии в целях использования (эксплуатации) объекта Соглашения;
 - погашение старшего долга, уплату процентов, комиссий, иных видов платежей по Соглашению о финансировании;
 - погашение акционерного долга и уплату процентов по нему.
- Операционная плата с 2023 по 2037 год составит 2 199 млн рублей. Общий объем инвестиций составит 1 255 млн рублей.

По результатам проведенных КСО экспертно-аналитических и контрольных мероприятий были отмечены негативные последствия для региональных и муниципальных бюджетов в связи с отсутствием четких норм в отношении данного вопроса⁷¹.

Также по результатам анализа Счетной палаты Российской Федерации было установлено, что 10 % соглашений (160 из 1 595 соглашений), на которые приходится 21 % (110,1 млрд рублей) общего объема запланированных в рамках КС инвестиций, заключены с организациями, которые могут быть отнесены к государственному сектору⁷² (приложение № 22 к настоящему отчету).

-
71. Например, по результатам экспертно-аналитического мероприятия КСО Тюменской области были зафиксированы факты увеличения платы концедента после завершения объектов и перечисления платы концедента в полном объеме, заявленной в КС (в связи с чем доля бюджетных средств увеличивалась в объеме инвестиций по объекту).
- Так, по результатам экспертно-аналитического мероприятия, проведенного Иркутской областью, установлено, что Комитетом по управлению муниципальным имуществом и жизнеобеспечению администрации Иркутского муниципального образования в 2022 году вследствие подписания дополнительного соглашения № 6 к КС от 27 июня 2014 г. (ID 1996) допущено нарушение части 13 статьи 3 Закона № 115-ФЗ (в редакции от 30 декабря 2021 г.), выраженное в установлении в ходе исполнения соглашения платы концедента в сумме 69 843,2 тыс. рублей, которая направлена концессионеру (ООО «Ушаковская») на строительство трех новых объектов водоотведения в п. Пивовариха Иркутского района, при этом в первоначальной редакции КС (при проведении конкурса) плата концедента не предусмотрена. Фактически объекты за счет софинансирования из областного и местного бюджетов построены без проведения конкурентных процедур.
- По результатам экспертно-аналитического мероприятия КСО Томской области установлено, что предельный размер расходов на создание объекта «Газовая водогрейная котельная мощностью 24 МВт в пос. Зональная Станция Томского района Томской области» (соглашение № 1018/22) составляет 420,1 млн рублей, в том числе собственные средства концессионера (ООО «ТеплоМакс») в объеме 105,1 млн рублей и плата концедента (МО Томский район) – 315,1 млн рублей. При этом в стоимость объекта были включены заемные средства от другого юридического лица (аффилированного с ООО «ТеплоМакс») в размере 25,2 млн рублей и проценты за пользование заемными средствами в размере 50,3 млн рублей.
- Предельный размер расходов на создание объекта «Газификация водогрейных котельных в с. Первомайское Первомайского района Томской области» (КС № 1013/22) составляет 1 016,1 млн рублей, в том числе собственные средства концессионера (ООО «ТЭП Первомайское») в объеме 151,9 млн рублей, плата концедента (МО Первомайского сельского поселения) – 864,2 млн рублей. При этом в стоимость объекта были включены заемные средства от аффилированного с ООО «ТЭП Первомайское» юридического лица в размере 87,8 млн рублей и проценты за пользование заемными средствами в размере 344,6 млн рублей.
- Таким образом, основным источником погашения займов являются средства бюджета Томской области, предоставляемые ООО «ТеплоМакс» и ООО «ТЭП Первомайское» в качестве платы концедента.
- При этом по результатам выездного мониторинга публично-правовой компании «Фонд развития территории» от 6 февраля 2024 г. № 03-2024/1337 «Проверка проектов модернизации объектов коммунальной инфраструктуры, реализуемых с использованием займов, предоставленных за счет привлеченных средств Фонда национального благосостояния, в Томской области» на предмет целевого использования средств займа, предоставленного на реализацию проектов модернизации коммунальной инфраструктуры, установлено завышение сметной стоимости вышеуказанных проектов на общую сумму порядка 582,983 млн рублей.
72. Муниципальные или государственные унитарные предприятия, а также акционерные общества, доля акций которых, находящихся в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, в общем количестве акций этого акционерного общества составляет более чем 50 %, а также общества с ограниченной ответственностью, доля участия в которых субъекта Российской Федерации или муниципального образования составляет 50 %.

7.2.5. Отдельные вопросы реализации КС

По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных КСО субъектов Российской Федерации, установлены факты недостаточной эффективности организации процедур планирования передачи в концессию объектов ЖКХ, в том числе выразившиеся:

- в неразмещении перечней объектов, в отношении которых планировалось заключение КС, на официальных сайтах о проведении торгов⁷³;
- в неутверждении перечня объектов, в отношении которых планируется заключение КС⁷⁴;
- в отсутствии отчетов о техническом обследовании объектов, в отношении которых планируется заключение КС⁷⁵.

Кроме того, в рамках этапов, предшествующих инвестиционному этапу реализации КС, установлены факты:

- отсутствия полного описания объектов КС (технико-экономических показателей) в части указания срока службы, начальной стоимости, износа, остаточной стоимости передаваемого имущества; кадастровых номеров, адресов места расположения, года ввода в эксплуатацию; некорректного отражения в актах приема-передачи сведений о стоимости, размере начисленной амортизации переданных в концессию объектов ЖКХ и др., что влечет риск недостоверного формирования балансовой стоимости объектов и сведений об уровне износа передаваемого имущества;
- нарушений передачи земельных участков, на которых планируется строительство объектов КС, в том числе длительный срок оформления земельного участка (в том числе аренды), непригодность земельного участка для определенного вида

73. Часть 3 статьи 4 Федерального закона № 115-ФЗ. Соответствующие факты установлены по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий КСО следующих субъектов Российской Федерации: Орловской области, Пермского края.

74. Часть 3 статьи 4 Федерального закона № 115-ФЗ. Соответствующие факты установлены по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий КСО следующих субъектов Российской Федерации: Республики Саха (Якутия), Еврейской автономной области, Московской, Орловской областей.

75. Требования установлены частью 20 статьи 39 и пунктом 12 части 1 статьи 46 Федерального закона № 115-ФЗ. Соответствующие факты установлены по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий КСО следующих субъектов Российской Федерации: Московской области, Белгородской области, Еврейской автономной области, Пермского края.

Отсутствие технологического обследования создает риски необходимости увеличения размеров инвестиций после заключения КС (в силу несоответствия информации о состоянии переданных объектов в концессию данным технологического обследования, проведенного концессионером).

строительства. Также выявлены случаи нахождения земельного участка в частной собственности. В ряде КС отсутствует определение размера арендной платы за использование земельных участков, что в том числе влечет риски непоступления или занижения неналоговых доходов от использования имущества⁷⁶;

- подписания муниципальными образованиями КС в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения без участия субъекта Российской Федерации. В таких случаях в соответствии с частью 2 статьи 40 Федерального закона № 115-ФЗ КС считается незаключенным⁷⁷.

Установлены факты несоблюдения требований частей 1 и 15 статьи 3 Федерального закона № 115-ФЗ в части неосуществления государственной регистрации права собственности концедента и государственной регистрации права владения и пользования концессионера объектами недвижимого имущества, созданными в процессе реализации КС⁷⁸.

7.3. Соответствие целей и условий КС Федеральному закону № 115-ФЗ

7.3.1. Характеристика привлечения внебюджетных инвестиций в сектор ЖКХ с использованием механизма КС (критерий 1)

7.3.1.1. Наличие КС с отсутствием или несущественными объемами инвестиций

Проведенный анализ выявил существенную долю КС с незначительным объемом инвестиций.

По состоянию на 1 января 2024 года в соответствии с информацией, приведенной в реестре КС Минэкономразвития России, в сфере ЖКХ действуют или завершены 180 КС (5,1 %), направленные на создание и (или) реконструкцию объектов,

-
- | | |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 76. | Соответствующие факты установлены по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий КСО Владимирской области, Республики Карелия, Новгородской области, Республики Татарстан. |
| 77. | Соответствующие факты установлены по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий КСО Омской, Владимирской областей, Алтайского и Забайкальского краев. |
| 78. | Соответствующие факты установлены по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий КСО Челябинской, Новгородской областей, Республики Чувашия и др. |

по которым значение планируемой общей стоимости создания объекта КС отсутствует (0 млн рублей)⁷⁹.

Результаты анализа выборки 1 595 КС показывают, что:

- 27,4 % КС (437 единиц) содержат инвестиционные обязательства в объеме менее 1 млн рублей (по данным реестра КС – 1 010 единиц, или 28,8 %). Суммарный объем инвестиций по КС с инвестиционными обязательствами менее 1 млн рублей составляет 0,2 млрд рублей, или 0,04 % общего объема инвестиций по КС (по данным реестра КС – 0,4 млрд рублей, или 0,03 %);
- 33,4 % КС (533 единицы) содержат инвестиционные обязательства в объеме менее 10 млн рублей (по данным реестра КС – 1 110 единиц, или 31,6 %). Суммарный объем инвестиций по КС с инвестиционными обязательствами от 1 млн до 10 млн рублей составляет 1,9 млрд рублей, или 0,4 % общего объема инвестиций по КС (по данным реестра КС – 4 млрд рублей, или 0,3 %)⁸⁰.

79. При этом из данных 180 соглашений более половины (98 единиц) имеют статус действующих, то есть находятся на стадии создания, реконструкции или эксплуатации объекта соглашения. Проверка текстов указанных 98 КС, размещенных в ГАС «Управление», показала, что в реестре Минэкономразвития России содержатся некорректные данные об объемах инвестиций в рамках действующих соглашений. Установлено, что 70 из 98 соглашений в том или ином виде (в виде определенного значения, предельного значения и пр.) предполагают наличие инвестиций. В то же время в 14 соглашениях объемы инвестиции не указаны как в тексте соглашений, так и в их приложениях.

80. Ряд КСО отмечает несоразмерность объема инвестиций и стоимости передаваемого имущества. Так, КСП Иркутской области отмечает: по КС муниципального образования «город Черемхово» на объекты водоснабжения, водоотведения и «Полигон ТБО» инвестиционные обязательства составляют 2 млн рублей при стоимости переданного имущества 383,6 млн рублей (или 0,5 %). Аналогичная ситуация по КС холодного водоснабжения от 1 августа 2017 г. № 2 и 3 Усть-Кутского муниципального образования – суммарный размер инвестиций составляет 65,4 тыс. рублей при стоимости имущества 10 963,2 тыс. рублей (или 0,6 %). КСП Иркутской области отмечает, что концессии, в которых концессионер не принимает на себя инвестиционные обязательства и риски, а фактически занимается только эксплуатационной деятельностью, по сути, близки к аренде. Эта проблема была также отмечена КСО Ивановской, Костромской, Вологодской областей.

Другой существенной проблемой является несоответствие инвестиционных обязательств в КС и необходимых расходов на объекты, которые заложены в отраслевых схемах (схеме теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения). Так, КСО Краснодарского края отмечает: в нарушение части 2 статьи 45 Федерального закона № 115-ФЗ предусмотренные условиями КС инвестиционные параметры не в полном объеме соответствуют утвержденным схемам теплоснабжения муниципалитетов, что создает риск невыполнения задач и недостижения целевых показателей развития систем теплоснабжения в муниципальном образовании. Например, в Апшеронском районе объем расходов на реконструкцию котельной, расположенной по адресу: с. Черниговское, ул. Комсомольская, д. 1, установлено в соглашении – 6,9 млн рублей, что не соответствует объему расходов на реконструкцию данного объекта в схеме теплоснабжения Черниговского сельского поселения на 2023–2027 годы, который составляет 12,4 млн рублей.

Необходимо отметить, что на 8,1 % КС (129 единиц) с объемом инвестиций более 500,0 млн рублей приходится 89,5 % инвестиций, 465,9 млрд рублей (по данным реестра КС – 260 единиц, или 7,4 % общего количества КС, объем инвестиций по которым составляет 1 161,8 млрд рублей, или 91,9 % общего объема инвестиций в КС в ЖКХ).

Таблица 5. Распределение КС в зависимости от объема инвестиций

	Реестр Минэкономразвития России				Выборка Счетной палаты Российской Федерации			
	Количество КС, ед.	Объем инвестиций, млрд руб.	Доля от общего числа КС, %	Доля от общего объема инвестиций, %	Количество КС, ед.	Объем инвестиций, млрд руб.	Доля от общего числа КС, %	Доля от общего объема инвестиций, %
Без инвестиций	180	-	5,1	-	-	-	-	-
Менее 1 млн руб.	1 010	0,4	28,8	0,03	437	0,2	27,4	0,04
От 1 до 10 млн руб.	1 110	4,0	31,6	0,3	533	1,9	33,4	0,4
От 10 до 20 млн руб.	226	3,2	6,4	0,3	121	1,7	7,6	0,3
От 20 до 50 млн руб.	269	8,6	7,7	0,7	143	4,6	9,0	0,9
От 50 до 150 млн руб.	228	19,4	6,5	1,5	107	8,7	6,7	1,7
От 150 до 500 млн руб.	226	67,4	6,4	5,3	125	37,5	7,8	7,2
Более 500 млн руб.	260	1 161,8	7,4	91,9	129	465,9	8,1	89,5
Итого	3 509	1 264,8	100	100	1 595	520,5	100	100

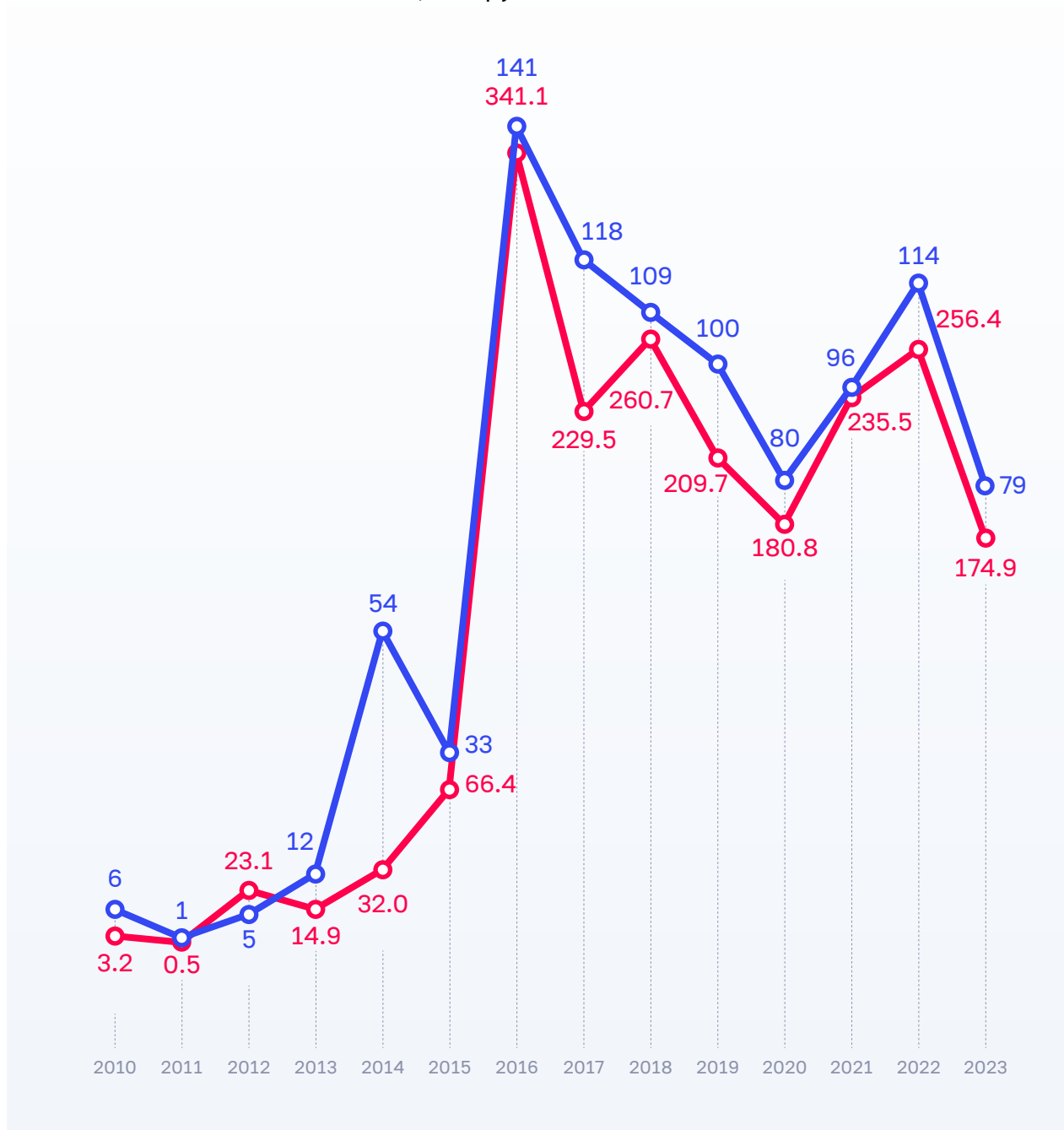
Пик заключения таких КС приходится на 2016 год, когда было заключено 141 КС с незначительным объемом инвестиций, или 15 % общего числа КС. При этом заключение указанных КС происходит до настоящего времени. Так, в 2023 году было заключено 79 таких КС.

Рисунок 3

Динамика заключения КС с объемом инвестиций менее 10 млн руб.

—○— Число заключенных соглашений, ед.

—○— Объем инвестиций, млн руб.



Столь незначительный объем инвестиций по 60,8 % КС позволяет сделать вывод, что данные КС с точки зрения привлечений инвестиций носят формальный характер⁸¹ и заключаются на эксплуатацию объектов⁸², что не соответствует части 1 статьи 3 Федерального закона № 115-ФЗ⁸³. Как показывает анализ проектов, реализованных в рамках федерального проекта «Чистая вода», в населенных пунктах с численностью менее 50 тыс. населения средняя стоимость одного объекта водоснабжения (водоподготовки) мощностью до 1 000 куб. м / сут. в 2023 году составила 62,0 млн рублей⁸⁴.

Наибольшее количество КС с инвестиционными обязательствами менее 10 млн рублей заключено в Амурской области – 174 единицы, Челябинской области – 106 единиц, Красноярском крае – 68 единиц, Вологодской области – 64 единицы.

-
81. Например, КСО Омской области отмечает, что по четырем проектам частные инвестиции на сумму 8 812,7 тыс. рублей фактически не осуществлялись: ИП Харьковской Л.А. в Муромцевском муниципальном районе (далее – МР) (КС заключено 9 ноября 2023 года, инвестиции в сумме 512,3 тыс. рублей предусмотрены в 2024–2026 годах), ООО УК «АСО-СЕРВИС» в Троицком сельском поселении Омского МР (КС заключено 24 января 2020 года, инвестиции в сумме 4 233,6 тыс. рублей предусмотрены в 2019–2028 годах), ООО «Русводоканал» в Солнечном сельском поселении Русско-Полянского МР (КС заключено 25 января 2016 года, инвестиции в сумме 3 000,0 тыс. рублей предусмотрены в 2024 году), ООО «Екатеринославское ЖКХ» в Щербакульском МР (КС заключено 17 августа 2023 года, инвестиции в сумме 1 025,8 тыс. рублей предусмотрены в 2024–2027 годах).
82. Это подтверждается и данными КСО. В рамках экспертно-аналитического мероприятия, проведенного КСО Челябинской области, «КС от 26 октября 2023 г. № 6/н, заключенным между муниципальным образованием «Ларинское сельское поселение» (Уйский район, концедент) и ООО «ПрофМонтаж» (ИНН 7451429050, концессионер), предусмотрено выполнение реконструкции систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства (котельная). Вместе с тем концедент обязуется произвести замену котла № 4 КВ-2/95ГГВ-МГП-200 при наличии районного, областного или иного финансирования бюджета Ларинского поселения. Концессионер обязуется проводить капитальный и текущий ремонты и содержание оборудования, осуществлять деятельность по производству, передаче и распределению тепловой энергии на территории муниципального образования «Ларинское сельское поселение» Уйского муниципального района Челябинской области с использованием объекта Соглашения. Таким образом, фактически заключен договор аренды муниципального имущества».
83. Ряд КСО отмечает высокий уровень износа объектов инфраструктуры в муниципальных образованиях, но при этом отсутствие в КС инвестиционных обязательств. Например, в заключении по результатам проведенного экспертно-аналитического мероприятия КСО Удмуртской Республики отмечается: «Во всех муниципальных образованиях наблюдается высокая степень начисленной амортизации переданного в концессию муниципального имущества (80–100 %). При этом отдельными КС стоимость передаваемого имущества, а также объем привлекаемых инвестиций, сроки реконструкции объектов не отражены. По причине высокой изношенности объектов, предлагаемых для передачи в концессию, существует низкая заинтересованность инвесторов по вовлечению средств в объекты коммунальной инфраструктуры».
- По данным КСО Республики Карелия, степень износа имущества (объектов основных средств) на момент передачи концедентом концессионеру в половине случаев (6 соглашений) составила 90–100 %, в остальных случаях – варьируется в диапазоне от 2,6 до 75 %.
84. По данным ЕИС Закупки, стоимость выполнения подрядных работ по реконструкции объекта капитального строительства: «Реконструкция водозабора рп. Маслянино Маслянинского района Новосибирской области» (11 тыс. населения) после конкурсных процедур составила 148 млн рублей (2021 год), стоимость работ по объекту «Реконструкция водопроводных сетей в с. Родионо Родинского района Алтайского края» (7,9 тыс. жителей) после конкурсных процедур составила 280,7 млн рублей (2021 год).

7.3.1.2. Разработка и реализация инвестиционных программ концессионерами

Начиная с 2017 года⁸⁵ субъект Российской Федерации, выступающий стороной КС в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, в рамках которых оказание услуг осуществляется по регулируемым ценам (тарифам) и (или) с учетом установленных надбавок к ценам (тарифам), несет обязанность по утверждению инвестиционных программ концессионера в соответствии с установленными КС заданием и мероприятиями, плановыми показателями деятельности концессионера, предельным уровнем расходов на создание и (или) реконструкцию объекта КС. Мониторинг за реализацией инвестиционных программ РСО (в том числе концессионеров) ведет как ФАС России⁸⁶, так и Минстрой России⁸⁷.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия на основании предоставляемых РСО коммунального сектора во ФГИС ЕИАС ФАС России сведений проведен анализ реализуемых инвестиционных программ, в том числе в рамках КС.

В сфере теплоснабжения наибольшее количество утвержденных инвестиционных программ как по количеству – 876 единиц, а также наибольший запланированный объем инвестиций – 197,4 млрд рублей (45,9 % от общего объема во всех сферах коммунального хозяйства), из которых 10,5 % (20,7 млрд рублей) приходится на механизм КС.

-
85. В соответствии с пунктом 2 части 4 статьи 40 Федерального закона № 115-ФЗ субъект Российской Федерации, участвующий в КС, несет обязанность в части утверждения инвестиционных программ концессионера в соответствии с установленными КС заданием и мероприятиями, плановыми показателями деятельности концессионера, предельным уровнем расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения.
86. В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации о стандартах раскрытия информации в сферах ЖКХ от 26 января 2023 г. № 108, 109, 110. В соответствии с утвержденными стандартами во ФГИС ЕИАС ФАС России размещается информация об инвестиционных программах регулируемых организаций.
87. В соответствии с пунктом 5.2.56 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038, в установленной сфере деятельности Министерство самостоятельно принимает нормативные правовые акты по вопросам методики проведения мониторинга выполнения производственных программ и инвестиционных программ организаций коммунального комплекса. В соответствии с пунктом 58 Правил разработки, согласования, утверждения и корректировки инвестиционных программ организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 641, в Минстрой России представляется информация о результатах контроля за выполнением инвестиционных программ организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение.
- Также в соответствии с пунктом 2 раздела III протокола заседания Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации от 16 сентября 2021 г. № 44, абзацем первым пункта 2 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.Ш. Хуснуллина от 8 сентября 2021 г. № МХ-П16-127пр Минстрой России обеспечивает мониторинг и контроль за разработкой, актуализацией и исполнением инвестиционных программ организаций ЖКХ.

В сферах водоснабжения и водоотведения количество РСО с утвержденными инвестиционными программами составляет 497 и 407 единиц соответственно (с плановым объемом 83,0 млрд и 149,8 млрд рублей). Из них в сфере водоснабжения – 10,1 % (8,4 млрд рублей) инвестиционных программ реализуется в рамках КС, при этом в сфере водоотведения на долю КС приходится 16,0 % инвестиционных программ (23,9 млрд рублей). Общее количество инвестиционных программ по всем субъектам Российской Федерации – 1 985 единиц⁸⁸, из которых: в сфере теплоснабжения – 1 207 единиц; в сфере водоснабжения – 603 единицы; в сфере водоотведения – 477 единиц⁸⁹ (таблица 6).

Таблица 6. Распределение количества инвестиционных программ по сферам ЖКХ, в том числе утвержденных в рамках КС

ед.

Сфера и механизм		2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Водоснабжение (ВС)	в КС	57	69	108	205	212
	не в КС	392	425	403	350	368
	всего	449	494	511	555	580
Водоотведение (ВО)	в КС	54	64	91	127	129
	не в КС	302	340	325	313	312
	всего	356	404	416	440	441
Теплоснабжение (ТС)	в КС	118	167	238	446	466
	не в КС	797	807	799	688	696
	всего	1 491	1 572	1 527	1 351	1 376
Итого	в КС	229	300	437	778	807
	не в КС	1 491	1 572	1 527	1 351	1 376
	всего	1 720	1 872	1 964	2 129	2 183

88. На региональном уровне только в Пензенской области полностью отсутствуют реализуемые в 2024 году инвестиционные программы в коммунальном секторе, в то время как на территории указанного субъекта осуществляют свою деятельность 136 ресурсоснабжающих организаций.

89. Справочно: сумма количества инвестиционных программ по сферам коммунального хозяйства превышает общее количество действующих программ (1 985), поскольку одна программа может включать в себя несколько сфер деятельности.

Утвержденные инвестиционные программы, мероприятия которых реализуются только в рамках КС, показывают устойчивую положительную динамику в период с 2020 по 2024 год. Так, рост количества утвержденных инвестиционных программ, реализуемых в концессиях по всем сферам, составил 252,4 % (с 229 до 807 единиц), из них наибольший рост количества программ в сфере теплоснабжения – 294,9 % (со 118 до 466 единиц) и водоснабжения – 271,9 % (с 57 до 212 единиц), в отношении сферы водоотведения данный показатель составил 138,9 % (с 54 до 129 единиц).

Наибольший рост объема финансирования программ в рамках КС произошел в сфере водоснабжения – 825,6 % (с 2,6 млрд до 23,9 млрд рублей). В сфере теплоснабжения рост объема финансирования за указанный период составил 385 % (с 4,3 млрд до 20,7 млрд рублей), в сфере водоснабжения – 302,6 % (с 2,1 млрд до 8,4 млрд рублей) (таблица 7).

Фактическое исполнение инвестиционных программ существенно ниже по всем представленным подсекторам ЖКХ (как у РСО, так и у РСО, реализующих КС). На 2023 год наиболее высокое исполнение инвестиционных программ РСО, реализующих КС, сложилось в подсекторе водоснабжения и водоотведения (83,8 и 117,4 % соответственно).

Таблица 7. Сведения о фактическом исполнении инвестиционных программ в 2020–2023 гг.

млрд руб.

Сфера и механизм		2020 г.			2021 г.			2022 г.			2023 г.			2024 г.
		план	факт	доля, %	план	факт	доля, %	план	факт	доля, %	план	факт	доля, %	план
BC	в КС	2,1	1,2	57,1	0,9	0,8	85	2,2	2,1	96,1	7,3	6,1	83,8	8,4
	не в КС	45,7	26,6	58,2	36,9	24,5	66,5	40,4	27,0	66,7	48,7	35,3	72,5	67,1
BO	в КС	2,6	1,5	59	4,0	2,0	51,2	4,1	2,5	61,8	5,0	5,9	117,4	23,9
	не в КС	57,4	38,1	66,3	55,6	40,6	73	60,7	43,9	72,3	84,7	53,8	63,5	92,2
ТС	в КС	4,3	3,4	80,8	7,0	4,7	66,5	7,4	4,5	61	22,7	14,8	65,3	20,7
	не в КС	101,7	87,2	85,7	102,7	89,7	87,4	123,3	99,3	80,5	143,9	122,1	84,8	161,0
Итого	в КС	9,0	6,1	69	11,9	7,5	62,8	13,7	9,1	66,8	35,0	26,8	76,6	53,0
	не в КС	204,8	151,9	74,1	195,2	154,8	79,3	224,4	170,2	75,8	277,3	211,2	76,2	320,3

Проблемы в части проведения анализа и оценки фактической реализации инвестиционных обязательств по годам описаны в пункте 7.2.2 отчета.

По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий КСО следующих субъектов Российской Федерации отмечают как факты перевыполнения

инвестиционных обязательств концессионеров в рамках реализации КС, так и факты неисполнения данных обязательств. Необходимо отметить, что период с 2020 года характеризуется крайне сложными условиями осуществления инвестиционной деятельности в силу изменения логистических цепочек, стремительного роста стоимости строительных ресурсов, дефицита подрядных организаций, существенного роста ключевой банковской ставки.

КСО субъектов Российской Федерации выявлены следующие нарушения и недостатки⁹⁰:

- отсутствие инвестиционных программ концессионеров (часть 5 статьи 10 Федерального закона № 115-ФЗ);
- утверждение инвестиционных программ РСО до заключения КС (пункт 2 части 2 статьи 40 Федерального закона № 115-ФЗ);
- утверждение инвестиционных программ РСО, не соответствующих КС (пункт 2 части 4 статьи 40 Федерального закона № 115-ФЗ).

7.3.2. Обеспечение комплексного развития объектов и высокого уровня услуг для населения (критерий 2)

Пунктом 4 части 1 статьи 42 Федерального закона № 115-ФЗ установлено, что плановые значения показателей надежности, качества, энергетической эффективности (далее – плановые показатели, показатели деятельности концессионера) являются существенным условием КС в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем.

Федеральными законами № 190-ФЗ⁹¹ и 416-ФЗ⁹² указанными показателями в отношении объектов водоснабжения и (или) водоотведения объектов теплоснабжения определяются показатели, применяемые в том числе для контроля за исполнением обязательств концессионера по созданию и (или) реконструкции объектов КС, реализацией инвестиционной программы, а также в целях регулирования тарифов.

90. Соответствующие факты установлены по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий КСО Амурской, Белгородской, Иркутской, Калининградской, Московской, Тульской, Челябинской областей, Республики Карелия, Чеченской Республики.

91. Пункт 33 статьи 2 Федерального закона № 190-ФЗ.

92. Пункт 18.1 статьи 2 Федерального закона № 416-ФЗ.

Плановые значения показателей надежности, качества, энергетической эффективности устанавливаются на каждый год реализации КС и используются для оценки эффективности работы концессионера⁹³.

Для анализа обязательств по достижению целевых показателей КС использованы данные, представленные субъектами Российской Федерации, на основании которых сформирована совокупность КС, действовавших в период 2021–2023 годов. Общее количество указанных КС, использованных для анализа, составило 478 единиц⁹⁴.

По результатам анализа данных установлено, что в 75,9 % (363 соглашения) КС плановые показатели установлены на каждый год реализации, а в 22,6 % (108 соглашений) – плановые показатели отсутствуют.

Таблица 8. Распределение КС в разрезе численности муниципальных образований

Численность, тыс. чел.	Общее количество соглашений, ед.	Показатели установлены		Показатели отсутствуют	
		количество соглашений, ед.	доля, %	количество соглашений, ед.	доля, %
До 50 тыс.	370	279	75,4	91	24,6
От 50 тыс. до 150 тыс.	55	46	83,6	9	16,4
От 150 тыс. до 250 тыс.	13	9	69,2	4	30,8

93. Перечень показателей надежности и энергетической эффективности объектов теплоснабжения определен постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2014 г. № 452 «Об утверждении Правил определения плановых и расчета фактических значений показателей надежности и энергетической эффективности объектов теплоснабжения, а также определения достижения организацией, осуществляющей регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, указанных плановых значений и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2010 г. № 340». Перечень показателей надежности, качества и энергетической эффективности для объектов водоснабжения и водоотведения утвержден приказом Минстроя России от 4 апреля 2014 г. № 162/пр «Об утверждении перечня показателей надежности, качества, энергетической эффективности объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, порядка и правил определения плановых значений и фактических значений таких показателей». Показатели эффективности объектов обработки, обезвреживания и захоронения ТКО утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2016 г. № 424 (редакция от 14 ноября 2022 г.) «Об утверждении порядка разработки, утверждения и корректировки инвестиционных и производственных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами, в том числе порядка определения плановых и фактических значений показателей эффективности объектов обработки, обезвреживания, захоронения твердых коммунальных отходов, а также осуществления контроля за реализацией инвестиционных и производственных программ» (вместе с Правилами разработки, утверждения и корректировки инвестиционных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами, а также осуществления контроля за их реализацией, Правилами разработки, утверждения и корректировки производственных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами, а также осуществления контроля за их реализацией, Правилами определения плановых и фактических значений показателей эффективности объектов обработки, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов).

94. По 7 из 478 КС нет данных по установлению показателей.

Численность, тыс. чел.	Общее количество соглашений, ед.	Показатели установлены		Показатели отсутствуют	
		количество соглашений, ед.	доля, %	количество соглашений, ед.	доля, %
От 250 тыс. до 500 тыс.	17	14	82,4	3	17,6
От 500 тыс. до 1 млн	8	8	100	-	-
> 1 млн	4	4	100	-	-
Н/д	4	3	-	1	-
Итого	-	363	-	108	-

Однако в 33,1 % КС, в которых приведены плановые показатели, установлены неизменные либо нулевые значения показателей на 2021–2023 годы. При этом ряд КСО субъектов Российской Федерации отмечает формальный подход по установлению показателей в отдельных КС: плановые значения ряда параметров и показателей не имеют тенденции к улучшению в течение срока действия КС⁹⁵.

Кроме того, Счетной палатой Российской Федерации было проанализировано 105⁹⁶ КС в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения с объемом инвестиций свыше 500 млн рублей⁹⁷ и установлено, что в КС отражены не все обязательные показатели надежности, качества и энергетической эффективности, 59 КС (56,2 %) не имеют динамики установленных показателей (приложение № 23 к настоящему отчету).

Таким образом, в результате реализации КС не предусматривается улучшение качества предоставляемых услуг, что не соответствует целям Федерального закона № 115-ФЗ.

95. Соответствующие факты установлены по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий КСО Владимирской, Вологодской, Курской областей, Алтайского, Камчатского краев и др. КСО Вологодской области в рамках проведенного экспертно-аналитического мероприятия отмечает, что в расторгнутых КС, которые реализовывались в сферах теплоснабжения в пяти муниципальных образованиях и сферах водоснабжения в четырех муниципальных образованиях, были установлены нулевые индикаторы по ряду показателей надежности, качества и энергетической эффективности, а также индикаторы с отрицательной динамикой.
96. Для анализа были отобраны 129 КС, объем инвестиций по которым составляет более 500 млн рублей, в том числе: 28 КС – в сфере теплоснабжения, 3 – в сфере водоснабжения, 5 – в сфере водоотведения, 24 – в сфере обращения с ТКО, 58 – в отношении объектов из разных сфер одновременно (теплоснабжение, водоснабжение, водоотведение), и 11 – в отношении объектов электроснабжения, освещения и газораспределительных сетей. Общий объем инвестиций по данным соглашениям составляет 465,9 млрд рублей.
- В процессе анализа из выборки было исключено 13 КС из-за невозможности однозначной идентификации установленных в них показателей, а также 11 КС в отношении объектов электроснабжения, освещения и газораспределительных сетей, в которых не предусматриваются показатели надежности, качества и энергетической эффективности.
97. Данные КС были выбраны как наиболее детально проработанные, в которых отражены все требуемые Федеральным законом № 115-ФЗ условия.

7.4. Соответствие реализации КС требованиям, установленным Федеральным законом № 115-ФЗ и иными нормативными правовыми актами

7.4.1. Анализ долгосрочных параметров регулирования тарифов, предусмотренных КС (критерий 1)

Анализ ДПР проведен в отношении комплексных КС, предметом которых являются несколько объектов разных коммунальных систем. Для анализа было отобрано 41 КС с установленными 63 ДПР (приложение № 24 к настоящему отчету), так как ДПР устанавливались отдельно для каждой коммунальной сферы – теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. Был проведен анализ соответствия данных ДПР положениям Федерального закона № 115-ФЗ, а также установленным органами регулирования долгосрочным параметрам для данных КС.

Наиболее часто применяемый метод регулирования – метод индексации, который содержался в 71,4 % проанализированных долгосрочных параметров. Это более простой способ регулирования, чем, например, метод инвестированного капитала, поскольку он предполагает повышение базового уровня операционных расходов каждый период регулирования.

Необходимо отметить, что среднее значение нормативного уровня прибыли за время реализации рассмотренных КС по ДПР составило 6,2 %.

Анализ ДПР, зафиксированных в КС и фактически установленных в тарифных решениях, показал, что они не совпадали в 80 % случаев в сфере теплоснабжения и в 89,5 % случаев – в сферах водоснабжения и водоотведения.

Установлено, что зафиксированные в КС ДПР изменялись в очередной период регулирования – например, базовый уровень операционных расходов. В то же время в большей части рассмотренных случаев изменение данного параметра происходит в сторону увеличения: в 81,8 % случаев – в сфере водоотведения, в 80 % случаев – в сфере теплоснабжения и в 63,6 % случаев – в сфере водоснабжения.

Такое изменение не противоречит нормам Федерального закона № 115-ФЗ, поскольку значения ДПР могут пересматриваться.

При этом при анализе отдельных параметров преобладают случаи, когда установленные региональным регулятором значения оказываются равны зафиксированным в КС.

В то же время в 89,5 % установленных ДПР в сфере водоснабжения, 84,2 % – в сфере водоотведения и 84 % – в сфере теплоснабжения отмечается наличие хотя бы одного показателя, значение которого после базового года не изменялось на протяжении всего запланированного срока реализации КС. Такая ситуация ведет к риску вероятного изменения таких значений уже при непосредственной реализации КС.

Также установлены случаи занижения значений параметра нормативного уровня прибыли по сравнению с указанными в КС значениями.

Таблица 9. Информация о доле случаев, когда установленные региональным регулятором значения основных параметров регулирования были ниже, равны или выше зафиксированных в КС

%

Параметр	Теплоснабжение			Водоснабжение			Водоотведение		
	ниже	равно	выше	ниже	равно	выше	ниже	равно	выше
Нормативный уровень прибыли	17,4	78,3	4,3	11,8	82,4	5,9	12,5	81,3	6,3
Индекс эффективности операционных расходов	-	100	-	-	100	-	-	100	-
Удельный расход электроэнергии	-	100	-	11,8	70,6	17,6	5,6	77,8	16,7
Удельный расход топлива	21,1	68,4	10,5	-	-	-	-	-	-
Количество прекращений подачи тепловой энергии	22,2	55,6	22,2	-	-	-	-	-	-
Отношение величины технологических потерь тепловой энергии теплоносителя к материальной характеристике тепловой сети	11,1	66,7	22,2	-	-	-	-	-	-
Уровень потерь воды	-	-	-	7,7	76,9	15,4	-	-	-

Факт изменения ДПР свидетельствует о серьезных недостатках в планировании значений показателей, на основе которых будет формироваться будущая выручка концессионеров, а также о низком уровне контроля за качеством расчета этих показателей.

Также было проведено сравнение установленных вместе с ДПР тарифов для населения и средневзвешенных тарифов в субъектах, где реализуются КС с данными ДПР.

Сравнительная таблица по значениям указанных тарифов представлена в приложении № 25 к настоящему отчету.

Отношение установленных для КС тарифов для населения из ДПР к средневзвешенным по субъектам тарифам для населения в среднем по рассмотренным ДПР составило в сфере водоотведения – 132,9 %, теплоснабжения – 130,3 %, водоснабжения – 111,9 %.

Несмотря на это, в наибольшей части рассмотренных случаев установленные в ДПР по КС тарифы для населения оказываются выше средневзвешенных по субъектам Российской Федерации, где данные соглашения реализуются.

7.4.2. Анализ соблюдения сроков мероприятий в рамках реализации мероприятий КС (на основе материалов КСО субъектов Российской Федерации) (критерий 2)

Анализ соблюдения сроков реализации мероприятий в 2021–2023 годах, в том числе по вводу объектов в эксплуатацию, проведен на основе данных, полученных от КСО 30 субъектов⁹⁸ Российской Федерации.

Таблица 10. Данные о количестве и степени выполнения мероприятий в срок

Степень выполнения мероприятий	2021 г.		2022 г.		2023 г.	
	количество мероприятий	%	количество мероприятий	%	количество мероприятий	%
Н/д	14	3,5	36	9,4	29	6,3
0	80	19,9	113	29,4	129	27,8
0–25	58	14,4	38	9,9	73	15,7
25–50	3	0,7	9	2,3	9	1,9
50–75	2	0,5	-	-	-	-
75–100	4	1	9	2,3	1	0,2
100	220	54,7	179	46,6	208	44,8
Итого	402	100	384	100	464	100
Средний процент выполнения	-	61,9	-	55	-	51,1

98. Анализ выполнения мероприятий проведен в части 280 КС, реализация которых осуществлялась в 2021–2023 годах.

Доля мероприятий, реализованных в 2021 году в запланированный срок, составила 54,7 % (220 из 402 мероприятий), в 2022 году – 46,6 % (179 из 384), в 2023 году – 44,8 % (208 из 464). Необходимо отметить, что распространенной практикой является перенос сроков реализации мероприятий по КС.

В некоторых случаях отмечалась проблема отсутствия (неопределенности) установленных сроков и характеристик планируемых мероприятий, что свидетельствует о широте дискреционных полномочий и несет коррупционные риски при реализации КС⁹⁹.

В рамках реализации КС в период с 2021 по 2023 год наблюдается тенденция к увеличению количества мероприятий, не выполняемых в установленный срок. Так, число указанных мероприятий с 80 (20 % от запланированных) в 2021 году увеличилось до 129 (28 %) в 2023 году¹⁰⁰ (рисунок 4).

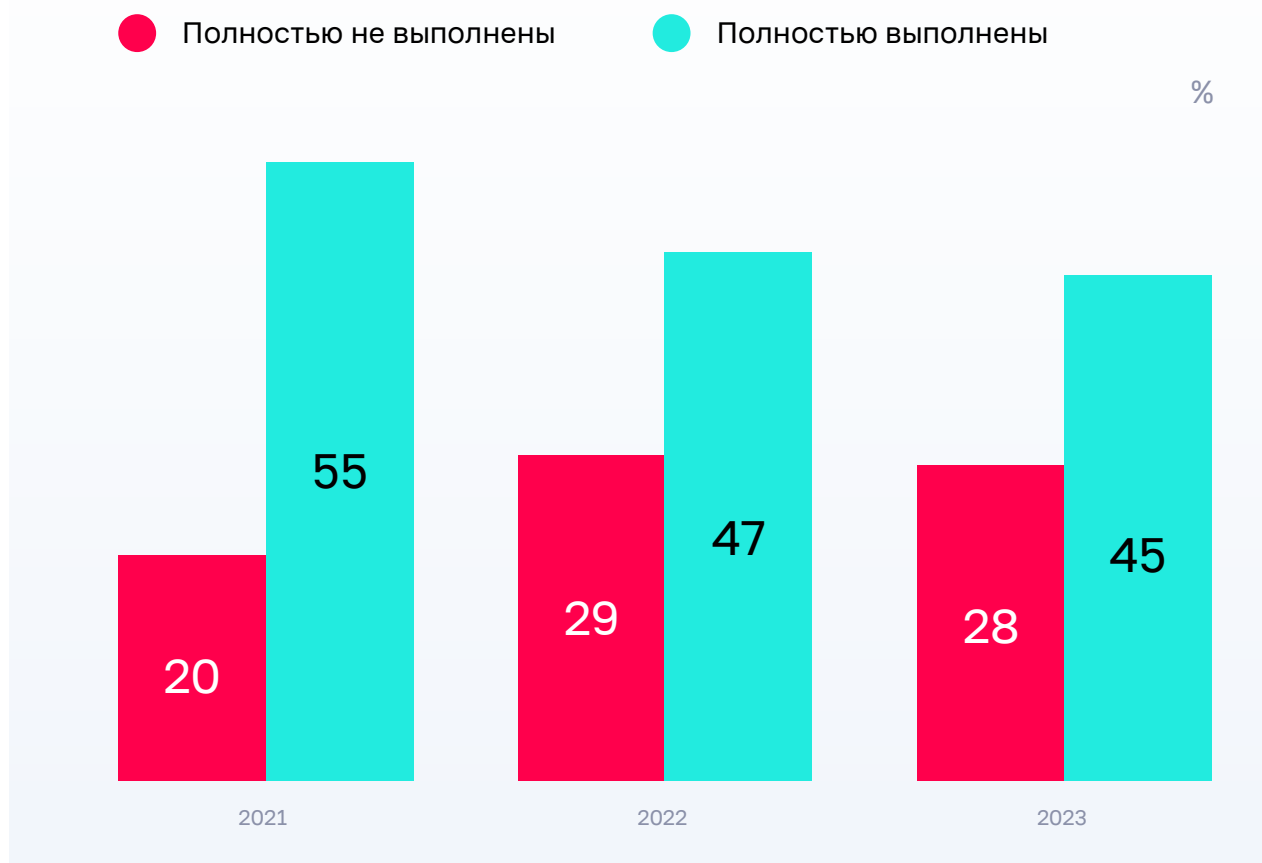
Основными причинами невыполнения мероприятий в срок в соответствии с представленной информацией являются необходимость переноса реализации мероприятий на более поздний срок, отсутствие финансирования¹⁰¹, в том числе за счет средств концедента, невыполнение обязательств подрядными организациями, несоответствие сроков проведения мероприятий КС инвестиционной программе и другие¹⁰². Также наиболее типичные нарушения со стороны концедента, которые ведут к неисполнению обязательств по КС, перечислены в пункте 7.2.5 отчета.

Необходимо отметить, что нарушение сроков создания и (или) реконструкции объекта КС по вине концессионера в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 15 Федерального закона № 115-ФЗ является существенным нарушением условий КС. При этом концедентами в достаточной мере не используются меры ответственности, применяемые в случае нарушений обязательств.

-
99. Такие случаи были зафиксированы, например, КСО Новгородской, Омской областей, Карачаево-Черкесской Республики в рамках проведенных экспертно-аналитических мероприятий.
100. Отдельными КСО субъектов Российской Федерации (например, КСО Ивановской области) отмечалось, что несмотря на систематическое невыполнение существенного объема мероприятий (более 50 %) концессионерами, концеденты не принимают меры для расторжения КС.
101. Так, задержка реализации КС в отношении объектов наружного освещения, находящегося в собственности муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области, связана с наступлением «особых обстоятельств», сопряженных с отказом финансового института развития жилищной сферы «ДОМ.РФ» от финансирования КС. По состоянию на 27 июня 2024 года прямого соглашения между концедентом, концессионером и финансовой организацией не заключено.
102. По КС о создании и эксплуатации объекта по обработке, утилизации и размещению «Экотехнопарк Липецкого района» между Липецкой областью и ООО «СтройСельхозГарант» от 19 января 2023 года причиной нарушения сроков выполнения мероприятия является длительное проведение государственной экологической экспертизы проекта Росприроднадзором (регламентный срок – 42 рабочих дня, фактический срок – четыре месяца) и главной государственной экспертизы ФАУ «Главгосэкспертиза России» (регламентный срок – 30 рабочих дней, фактический срок – шесть месяцев), получение разрешения на строительство в зимний период (12 декабря 2023 года) и, как следствие, необходимость выполнения земляных работ и работ по благоустройству в более поздний период, благоприятный для их проведения.

Рисунок 4

Динамика выполнения мероприятий в рамках КС в установленный срок



Так, в соответствии с представленной информацией, из 129 мероприятий, не выполненных в 2023 году в установленный срок, штрафные санкции в виде претензии или письменного предупреждения применены только по четырем соглашениям, одно из которых впоследствии расторгнуто.

Необходимо отметить, что в КС не всегда предусмотрены штрафные санкции, либо они носят формальный характер (отсутствуют четкие стоимостные обозначения санкций, размер штрафа не соответствует размеру потенциального риска и т. д.), что не мотивирует стороны к исполнению своих обязательств¹⁰³ (приложение № 26 к настоящему отчету).

103. Соответствующие факты установлены по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий КСО Владимирской, Волгоградской, Калужской, Липецкой, Нижегородской, Омской, Саратовской, областей, Карачаево-Черкесской Республики, республик Башкортостан и Дагестан, Камчатского, Краснодарского краев и др.

В соответствии с пунктом 6.1 части 1 статьи 10, частью 4 статьи 42 Федерального закона № 115-ФЗ определены способы обеспечения исполнения концессионером обязательств по КС. Наиболее распространенным способом обеспечения обязательств является безотзывная банковская гарантия¹⁰⁴. При этом КСО субъектов Российской Федерации отмечены нарушения в связи с отсутствием обеспечения исполнения КС¹⁰⁵, а также случаи, когда концеденты не используют данный механизм для защиты своих интересов¹⁰⁶.

7.4.3. Анализ выполнения обязательств концессионеров по достижению целевых (плановых) показателей КС (критерий 3)

Данные об исполнении концессионерами обязательств по достижению значений показателей надежности, качества, энергетической эффективности представлены субъектами Российской Федерации менее чем по 70 % КС¹⁰⁷.

Основными причинами отсутствия информации о фактических значениях показателей в соответствии с информацией КСО субъектов Российской Федерации являются непредставление соответствующей информации (отчетов и т. д.) концессионерами, а также отсутствие надлежащего контроля со стороны концедентов за достижением установленных соглашениями показателей.

-
104. В настоящее время практика установления размера банковской гарантии крайне различна. КСП Кемеровской области в рамках проведения экспертно-аналитического мероприятия установила, что:
- в 10 (из 46) КС размер банковской гарантии установлен только в сумме;
 - в 3 (из 46) КС размер банковской гарантии установлен в сумме для первого года действия КС и в процентах от суммы инвестиций в последующие годы действия этого КС;
 - в 20 (из 46) КС размер банковской гарантии установлен в сумме и в процентах от суммы инвестиций;
 - в 13 (из 46) КС размер банковской гарантии установлен только в процентах от суммы инвестиций;
 - в 36 (из 46) КС, где установлена банковская гарантия в процентах от суммы инвестиций, по-разному установлен процент (от 1 до 100 %).
105. Соответствующие факты установлены по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий КСО Владимирской, Иркутской, Новгородской областей, Приморского края, Республики Дагестан и др.
106. Так, КСО Тамбовской области в отношении КС от 8 апреля 2021 года, заключенного администрацией города Тамбова и ООО «Концессионные коммунальные системы» (с 1 июля 2021 года переименовано в ООО «РКС-Тамбов»), отмечено, что акты о реализации мероприятий КС за 2021–2022 годы подписывались сторонами без разногласий, с нарушением сроков их подписания, без указаний в них размеров неисполненных обязательств и неисполненных мероприятий (в том числе этапов исполнения) по созданию и реконструкции объектов соглашения. В результате у концедента (городского округа город Тамбов, от имени которого выступает администрация г. Тамбова) не возникало права воспользоваться банковской гарантией, которая выплачивается в случае невыполнения концессионером в течение соответствующего года мероприятий по созданию и реконструкции объектов имущества.
- Анализ по 52 КС также показал, что в качестве обеспечения исполнения обязательств по КС чаще всего применяется механизм банковской гарантии. Так, применение безотзывной банковской гарантии предусмотрено в 43 соглашениях (82,7 %). Еще в 5 соглашениях (9,6 %) наряду с банковской гарантией может предусматриваться страхование риска ответственности, а также передача концеденту в залог прав концессионера по договору банковского вклада (депозита).
107. По 227 соглашениям (63 %) за 2021 год, 241 (66 %) – за 2022 год, 249 (69 %) – за 2023 год.

Данные о фактическом выполнении показателей представлены на рисунке 5¹⁰⁸.

Рисунок 5

Информация о достижении показателей, установленных в КС в 2023 году



В полном объеме достижение плановых значений показателей было обеспечено концессионерами по 69 % КС (171 единица), в рамках реализации 4 % соглашений – плановые значения не достигнуты ни по одному показателю.

108. Анализ проведен на основании данных субъектов Российской Федерации по 249 соглашениям, реализация которых осуществлялась в 2023 году.

7.4.4. Анализ соблюдения концедентами требований Федерального закона № 115-ФЗ в части осуществления контроля за соблюдением концессионером условий КС (критерий 4)

Частью 3 статьи 8 Федерального закона № 115-ФЗ¹⁰⁹ установлено, что при исполнении КС концедент обязан осуществлять контроль за соблюдением концессионером условий КС.

Данное требование к концедентам применяется с 1 октября 2023 года, до внесения изменений в Федеральный закон № 115-ФЗ было предусмотрено лишь право концедента осуществлять контроль.

В соответствии с частью 2 статьи 9 Федерального закона № 115-ФЗ концедент осуществляет контроль за соблюдением концессионером условий КС, в том числе за исполнением обязательств по соблюдению сроков создания и (или) реконструкции объекта КС, осуществлению инвестиций в его создание и (или) реконструкцию, обеспечению соответствия технико-экономических показателей объекта установленным КС, осуществлению деятельности, предусмотренной КС, использованию (эксплуатации) объекта КС в соответствии с целями, установленными КС, а также результатов соблюдения условий КС по окончании сроков исполнения каждого этапа.

Порядок осуществления контроля за соблюдением концессионерами условий КС устанавливается в КС (часть 4 статьи 9 Федерального закона № 115-ФЗ).

Вместе с этим по результатам проведенных мероприятий КСО субъектов Российской Федерации отмечают, что обязанность концессионера по предоставлению отчетности о реализации КС предусмотрена не во всех соглашениях¹¹⁰.

Кроме того, концессионеры представляют отчетность в рамках исполнения обязательств по реализации проектов, финансирование которых осуществляется за счет средств, предоставляемых институтами развития¹¹¹.

Для проведения анализа соблюдения требований Федерального закона № 115-ФЗ в части осуществления концедентами контроля за соблюдением концессионером условий КС использованы данные, представленные КСО субъектов Российской Федерации по 474 КС¹¹².

109. В редакции Федерального закона № 296-ФЗ.

110. Соответствующие факты установлены по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий КСО Владимирской, Иркутской, Кировской, Курской, Новгородской областей, Камчатского края и др.

111. Например, в рамках реализации проекта по модернизации систем коммунальной инфраструктуры министерством ЖКХ и ТЭК Новгородской области и ООО «ТК Новгородская» в ППК «Фонд развития территорий» направлялись отчеты о выполнении плана-графика реализации проекта модернизации системы коммунальной инфраструктуры «Создание новых газовых блочно-модульных котельных и термоблоков газовых взамен существующих угольных котельных в рабочем поселке Хвойная Хвойнинского муниципального округа Новгородской области».

112. Анализ соблюдения требований Федерального закона № 115-ФЗ в части осуществления концедентами контроля проведен на основе данных 474 КС, по которым имеются сопоставимые данные.

Контроль за выполнением концессионерами условий КС концедентами не осуществляется по 21,3 % КС (101 единица), что влечет риски невыполнения мероприятий в установленный срок, неосуществления инвестиций в полном объеме и, как следствие, ухудшения качества услуг ЖКХ.

Частью 5 статьи 9 Федерального закона № 115-ФЗ установлено, что результаты осуществления контроля за соблюдением концессионером условий КС оформляются актом о результатах контроля, который в соответствии с частью 6 статьи 9 Федерального закона № 115-ФЗ подлежит размещению концедентом в течение пяти рабочих дней с даты составления на официальном сайте концедента. При этом рядом КСО установлено, что концессионерами акты контроля подписываются не всегда¹¹³.

Анализ данных по соблюдению концедентами положений части 6 статьи 9 Федерального закона № 115-ФЗ о размещении актов о результатах контроля на официальных сайтах показал, что по 22,3 % соглашений (83 из 373), контроль по которым осуществляется концедентами, соответствующие акты в сети Интернет не размещены, что может свидетельствовать об осуществлении формального контроля за реализацией указанных КС.

Кроме того, концедентами не всегда соблюдаются сроки размещения актов о результатах контроля.

Так, из 275 соглашений, по которым акты контроля размещены в сети Интернет, по 41 соглашению (14,9 %) указанные акты размещены с нарушением срока.

8. Выводы

8.1. В соответствии со Стратегией развития строительной отрасли и ЖКХ КС определены одним из механизмов привлечения внебюджетных средств для обновления объектов коммунальной инфраструктуры.

Согласно реестру КС, на 1 января 2024 года реализуются или завершены 3 509 КС в сфере ЖКХ, что составляет 85 % от всех заключенных соглашений.

Несмотря на существенное количество КС, данный инструмент не стал значимым механизмом привлечения внебюджетных инвестиций в сфере ЖКХ.

113. Так, КСО Нижегородской области по 2 КС от 12 декабря 2016 года, заключенным между администрацией Володарского муниципального округа и АО «НОКК» на создание и реконструкцию (модернизацию) системы водоснабжения и водоотведения и на создание и реконструкцию (модернизацию) системы теплоснабжения и горячего водоснабжения, не выполнены или выполнены частично работы, предусмотренные инвестиционной программой к выполнению в 2022–2023 годах, что зафиксировано в соответствующих актах. Представители концессионера (АО «НОКК») отказались подписывать акт о результатах контроля. Меры ответственности со стороны концедента (администрации Володарского муниципального округа) к концессионеру (АО «НОКК») за нарушение обязательств по реализации инвестиционных мероприятий не применялись.

По состоянию на 1 октября 2024 года, по данным Минстроя России, общее количество объектов ЖКХ, переданных по КС, составляет более 163 тысяч, или 12,4 % общего количества объектов, находящихся в государственной и муниципальной собственности (1 314,8 тыс. объектов).

На долю семи крупных концессионеров, осуществляющих деятельность в нескольких регионах, приходится 58,7 % общего объема инвестиций, заявленных в рамках реализации КС в сфере ЖКХ (четыре – в сфере теплоснабжения, два – в сферах водоснабжения и водоотведения и один – в сфере ТКО).

8.1.1. Информация о реализации КС содержится в информационных ресурсах нескольких федеральных органов исполнительной власти (Минэкономразвития России, Минстрой России, ФАС России и Росстат) и ППК «Фонд развития территорий». При этом указанная информация формируется на различные отчетные даты, а также в разных форматах, не содержит данные об основных фондах, переданных по КС, в том числе о степени их износа, вводе в эксплуатацию.

Перечисленные информационные системы содержат противоречивые данные, что влияет на качество принятия управленческих решений. Так, по данным Минстроя России, на 1 января 2024 года заключено 2 618 КС в сфере ЖКХ, по данным Минэкономразвития России – 2 843.

8.1.2. По состоянию на 1 января 2024 года 42 % линейных объектов сферы ЖКХ нуждается в замене (395 тыс. из 949 тыс. км сетей), в том числе: в сферах водоснабжения – 43 %, водоотведения – 46 %, теплоснабжения – 31 %.

В соответствии со Стратегией развития строительной отрасли и ЖКХ для ускоренного обновления основных фондов ЖКХ необходимо обеспечить ежегодный уровень замены сетей инженерно-технического обеспечения не ниже 5 % их общей протяженности.

В общем объеме инвестиций в основной капитал доля сферы ЖКХ в 2022 году составила 1,5 %, в 2023 году – 1,9 % (без учета инвестиций в основной капитал в сфере ТКО).

8.1.3. Механизм КС в сфере ЖКХ активно используется более 10 лет. Общий объем инвестиций по 1 595 КС (попавшим в выборку для анализа) составляет 520,5 млрд рублей.

В рамках анализа 1 595 КС, проведенного Счетной палатой Российской Федерации, установлено, что на 129 соглашений, или на 8,1 %, с объемом инвестиций более 500 млн рублей приходится 465,9 млрд рублей инвестиций, или 89,5 %.

При этом 27,4 % КС (437) содержат инвестиционные обязательства в объеме менее 1 млн рублей. Суммарный объем инвестиций по КС с инвестиционными обязательствами менее 1 млн рублей составляет 0,2 млрд рублей, или 0,04 % общего объема инвестиций по КС, 33,4 % соглашений (533) содержат инвестиционные обязательства в объеме менее 10 млн рублей. Суммарный объем инвестиций по КС с инвестиционными обязательствами от 1 млн до 10 млн рублей составляет 1,9 млрд рублей, или 0,4 % общего объема инвестиций по КС.

8.2. В настоящее время подготовлен ряд изменений, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации о КС, в том числе в части введения требований к участникам конкурса по КС, установления запрета на возможность признания концессионером государственных и муниципальных предприятий или бюджетных учреждений в случае, если один из учредителей такого предприятия или учреждения является концедентом, ограничения участия недобросовестных лиц в подготовке и (или) конкурсной процедуре на право заключения КС в отношении объектов ЖКХ и др.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия выявлена необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации о концессионных соглашениях.

По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных КСО субъектов Российской Федерации, установлено, что предельный размер дополнительных расходов концедента, как правило, не установлен и определяется по согласованию сторонами КС при урегулировании особого обстоятельства, что влечет возникновение незапланированных расходов бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов.

Установлено, что в первые три года реализации КС концессионеры привлекаются к административной ответственности за нарушения требований, зафиксированных в федеральных законах № 190-ФЗ, 416-ФЗ, 7-ФЗ, обусловленные в том числе высокой степенью износа объектов концессии.

8.2.1. По состоянию на 1 ноября 2024 года различными мерами государственной поддержки охвачено 268 концессионных проектов в сфере ЖКХ с общим запланированным объемом инвестиций 258,6 млрд рублей, из них 87,7 млрд рублей предоставлены по различным механизмам льготного финансирования концессионеров, а также финансовыми инструментами поддержки субъектов Российской Федерации.

При этом поддержка КС в ЖКХ занимает незначительную долю. Так, доля средств, направленных в 2021–2023 годах на поддержку проектов в ЖКХ, реализуемых через механизм КС, в общем объеме средств (190 млрд рублей), направленных на предоставление бюджетных кредитов за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета, составила 0,74 %, а соответствующая доля в общем объеме средств (501,08 млрд рублей) бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, составила 2,29 %.

8.2.2. По состоянию на 1 ноября 2024 года Минэкономразвития России не разработана и не внесена в Правительство Российской Федерации методика оценки социально-экономических эффектов, в том числе от реализации проектов ГЧП и концессий (с учетом отраслевой специфики), для оценки проектов с участием бюджетных средств, разработка которой предусматривалась в мае 2018 года в соответствии с пунктом 7 Плана мероприятий («дорожной карты») по развитию инструментария государственно-частного партнерства.

8.2.3. Учет размера инвестиционных обязательств концессионеров по созданию и (или) реконструкции объектов КС в сфере ЖКХ в разрезе по годам реализации КС не ведется.

Так, форма результатов мониторинга, на основании которой Минэкономразвития России ежегодно направляет в Правительство Российской Федерации доклад, включающий в себя оценку проблем и перспектив дальнейшей реализации заключенных КС, не содержит данных о планируемых и фактических расходах в разбивке по годам, а также информации о реализации в рамках КС мероприятий, что не позволяет оценить своевременность и полноту исполнения обязательств по концессионным соглашениям по годам их реализации и объем привлечения внебюджетных инвестиций в сфере ЖКХ.

8.2.4. Изменение величины тарифов на коммунальные услуги для населения сегодня ограничивается в рамках механизма индексов платы граждан за коммунальные услуги. За период с 2014 по 2023 год значение индекса в среднем по субъектам Российской Федерации составило 5,2 %. Это существенно ниже уровня инфляции за этот период 7,2 %, что негативно повлияло на доходность коммунальных предприятий.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия выявлена необходимость совершенствования порядка расчета индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по субъектам Российской Федерации.

8.3. Результаты анализа КС на соответствие целям и условиям Федерального закона № 115-ФЗ говорят об их неполном соответствии.

8.3.1. Так, несмотря на положительную динамику инвестиционных программ, реализуемых в рамках КС, количество которых увеличилось с 229 единиц в 2020 году до 778 в 2023 году, уровень их исполнения составляет 76,6 %.

8.3.2. Анализ обязательств по достижению целевых показателей КС показал, что в 75,9 % случаев (363 из 478 КС) плановые показатели установлены на каждый год реализации, а в 22,6 % (108 КС) – плановые показатели отсутствуют. Однако в 33,1 % КС, в которых приведены плановые показатели, установлены неизменные либо нулевые значения показателей на 2021–2023 годы. Таким образом, в результате реализации указанных КС не предусматривается улучшение качества предоставляемых услуг, что не соответствует целям Федерального закона № 115-ФЗ.

8.4. Результаты анализа на соответствие реализации КС требованиям, установленным Федеральным законом № 115-ФЗ и иными нормативными правовыми актами, свидетельствуют о их неполном соответствии.

8.4.1. Так анализ ДПР, зафиксированных в КС и фактически установленных в тарифных решениях, проведенный в отношении комплексных соглашений, показал, что они не совпадали в 89,5 % КС в сфере водоснабжения и водоотведения и в 80 % – в сфере теплоснабжения в очередной период долгосрочного тарифного регулирования (в частности, изменялся базовый уровень операционных расходов).

В то же время в большей части рассмотренных случаев изменение данного параметра происходит в сторону увеличения: в 81,8 % случаев – в сфере водоотведения, в 80 % случаев – в сфере теплоснабжения и в 63,6 % случаев – в сфере водоснабжения.

8.4.2. Анализ соблюдения сроков реализации мероприятий в 2021–2023 годах, в том числе по вводу объектов в эксплуатацию¹¹⁴, показал, что доля мероприятий, реализованных в 2021 году в запланированный срок, составила 54,7 % (220 из 402 мероприятий), в 2022 году – 46,6 % (179 из 384), в 2023 году – 44,8 % (208 из 464).

В рамках реализации КС в период с 2021 по 2023 год наблюдается тенденция к увеличению количества мероприятий, не выполняемых в установленный срок. Так, число указанных мероприятий увеличилось с 80 в 2021 году до 129 в 2023 году.

8.4.3. Данные об исполнении концессионерами обязательств по достижению значений показателей надежности, качества, энергетической эффективности представлены субъектами Российской Федерации менее чем по 70 % КС.

В полном объеме достижение плановых значений показателей было обеспечено концессионерами по 69 % соглашений (171 соглашение), в рамках реализации 4 % соглашений плановые значения не достигнуты ни по одному показателю.

8.4.4. По результатам проведенных мероприятий КСО субъектов Российской Федерации отмечают, что обязанность концессионера по предоставлению отчетности о реализации КС предусмотрена не во всех соглашениях. Контроль за выполнением концессионерами условий КС концедентами не осуществляется по 21,3 % соглашений (101 единица). По 14,9 % соглашений (41 из 275), контроль по которым осуществляется концедентами, соответствующие акты в сети Интернет не размещены.

Таким образом, концедентами в полной мере не соблюдаются требования Федерального закона № 115–ФЗ в части осуществления контроля за соблюдением выполнения условий и обязательств по концессионным соглашениям.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложениями:

- 1) поручить Минэкономразвития России:
 - разработать и представить в Правительство Российской Федерации проект порядка и условий заключения договора аренды в отношении незарегистрированного недвижимого имущества, предусмотренных частью 3 статьи 42 Федерального закона № 115–ФЗ.

Срок: 1 декабря 2025 года;

114. Проведен на основе данных, полученных КСО 30 субъектов Российской Федерации.

- совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовить и внести в Правительство Российской Федерации предложения:

- о внесении изменений в Федеральный закон № 115-ФЗ в части установления расчетной финансово-экономической модели реализации проекта в качестве существенного условия заключения КС в сфере ЖКХ;
- о разработке типовой формы расчетной финансово-экономической модели КС в сфере ЖКХ.

Срок: до 1 декабря 2025 года;

- о внесении в Правила мониторинга изменений, предусматривающих мониторинг данных о планируемых и фактических объемах обязательств по концессионному соглашению с разбивкой по годам бюджетного цикла (отчетный год, текущий год и плановый период), а также о реализации мероприятий в рамках концессионных соглашений.

Срок: до 1 июля 2025 года;

- по установлению минимальных пороговых значений для размера инвестиционных обязательств концессионера в сфере ЖКХ.

Срок: 1 декабря 2025 года;

- о нормативном закреплении механизма синхронизации выполнения требований, закрепленных в федеральных законах № 190-ФЗ, 416-ФЗ и 7-ФЗ, с инвестиционными мероприятиями, предусмотренными в концессионном соглашении.

Срок: 1 декабря 2025 года;

- совместно с Минстроем России и иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработать и представить в Правительство Российской Федерации методику оценки социально-экономических эффектов от реализации проектов государственно-частного партнерства и концессий (с учетом отраслевой специфики) для оценки проектов с участием бюджетных средств и средств институтов развития.

Срок: 1 июня 2025 года;

- 2) поручить Минстрою России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработать системные меры поддержки проектов модернизации отрасли ЖКХ, реализуемых с использованием механизма заключения КС, с учетом региональной и муниципальной специфики, а также с введением требований к показателям эффективности проектов.

Срок: 1 июня 2025 года;

- 3) поручить ФАС России подготовить и представить в Правительство Российской Федерации предложения о внесении изменений в Основы индексации в части формализации расчета понижающего (повышающего) коэффициента

на соответствующий год долгосрочного периода, определяемого с учетом прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, указав подробный алгоритм такого расчета.

Срок: 1 декабря 2025 года.

9.2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

