

Информация
о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Анализ реализации концессионных соглашений, заключенных в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, с учетом материалов муниципальных контрольно-счетных органов Ленинградской области»

Наименование экспертно-аналитического мероприятия: «Анализ реализации концессионных соглашений, заключенных в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, с учетом материалов муниципальных контрольно-счетных органов Ленинградской области».

Основания для проведения экспертно-аналитического мероприятия:

Пункт 9 раздела I «Экспертно-аналитическая деятельность» Плана работы Контрольно-счетной палаты Ленинградской области на 2024 год, утвержденного приказом Контрольно-счетной палаты Ленинградской области от 22.12.2023 № 01-09-46 (с изменениями).

Распоряжение Контрольно-счетной палаты Ленинградской области от 07.05.2024 № 01-13-19.

Мероприятие включено в План работы Контрольно-счетной палаты Ленинградской области на 2024 год на основании постановления Законодательного собрания Ленинградской области от 24.04.2024 № 219 «О поручении Контрольно-счетной палате Ленинградской области проведения в 2024 году экспертно-аналитического мероприятия».

Цель, вопросы, критерии и показатели для проведения экспертно-аналитического мероприятия приняты в соответствии с рекомендациями Счетной палаты Российской Федерации для включения в программы экспертно-аналитических/контрольных мероприятий, проводимых контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия:

Реализация концессионных соглашений, заключенных в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения.

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено с учетом материалов, представленных муниципальными контрольно-счетными органами Ленинградской области по результатам проведения анализа реализации концессионных соглашений, концедентами в которых являются муниципальные образования Ленинградской области.

Основные выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия, выявленные нарушения:

На территории Ленинградской области в сфере жилищно-коммунального хозяйства и топливно-энергетического комплекса реализуется 20 концессионных соглашений (далее – КС), в том числе:

13 КС в сфере теплоснабжения (КС реализуются на муниципальном уровне);

7 КС в сфере холодного водоснабжения и водоотведения (в том числе 1 КС реализуется на региональном уровне; 6 – на муниципальном уровне).

КС заключены в 9 муниципальных районах и Сосновоборском городском округе, т.е. в 55,6% (10 / 18) муниципальных образований Ленинградской области, имеющих статус муниципального района или городского округа.

Численность населения населенных пунктов Ленинградской области, на территории которых реализуются КС, составляет 513,8 тыс. чел. или 25,4% от численности населения Ленинградской области (2 023,8 тыс. чел.).

На территории 8-ми муниципальных районов КС не заключены.

Вышеизложенное свидетельствует о неравномерном внедрении и применении института КС на территории Ленинградской области.

Основная доля КС (65%) заключена на срок от 13 до 15 лет. На срок от 16 до 20 лет заключено 4 соглашения (20%). Два соглашения (10%) заключены на срок от 21 года до 30 лет. На срок более 30 лет заключено 1 соглашение (5%).

Заключение КС на длительные сроки (более 15 лет) влечет риски некорректного определения параметров КС (сумм инвестиций, расходов, показателей и др.) на столь длительный период времени и соответственно риски неисполнения КС.

Ленинградская область выступает третьей стороной в 11 из 19 (57,9%) КС.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия проанализировано соответствие целей и условий КС Федеральному закону от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

В рамках заключенных КС общая сумма инвестиций составляет 11 853 049,6 тыс. руб. (без учета изменений, внесенных дополнительными соглашениями).

Балансовая стоимость передаваемого имущества в рамках 19-ти соглашений составляет 3 089 813,8 тыс. руб. или 26,1% от общей суммы инвестиций.

В рамках 17 КС или 89,5% (17 / 19) сумма инвестиций значительно превышает стоимость передаваемого имущества.

Балансовая стоимость передаваемого имущества в сфере водоснабжения и водоотведения составляет от 4,6% до 643% от суммы инвестиций, в том числе в рамках двух концессионных соглашений балансовая стоимость передаваемого имущества превышает сумму инвестиций.

Балансовая стоимость передаваемого имущества в сфере теплоснабжения составляет от 0,3% до 45% от суммы инвестиций.

С учетом изменений, внесенных в КС, плановая сумма инвестиций увеличилась на 4 688 255,8 тыс. руб. до 16 541 305,4 тыс. руб. или на 39,6%.

Основная доля инвестиций планируется за счет средств концессионеров – 82,4% (13 635,3 млн руб.).

Доля средств областного бюджета составляет 9,4% (1 557,4 млн руб.), местного бюджета - 7,4% (1 220,2 млн руб.), федерального бюджета - 0,8% (128,4 млн руб.).

В первую треть срока реализации КС 100% инвестиций планируется осуществить (фактически осуществлены) в рамках 50% концессионных соглашений (10 из 20).

В 100% КС определены меры ответственности при неисполнении сторонами концессионного соглашения обязательств (возмещение убытков, возникших в

результате неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств, предусмотренных КС; направление требований о безвозмездном устранении обнаруженных нарушений; штрафные санкции и др.).

При этом, рядом соглашений не предусмотрены конкретные размеры штрафных санкций (неустоек, пеней, штрафов), которые должны быть применены в случаях допущения следующих нарушений:

- несвоевременного представления отчетности,
- нарушений сроков совершения действий, необходимых для государственной регистрации прав собственности на реконструированное недвижимое имущество.

Указанные факты являются следствием недостаточного нормативного правового регулирования в отношении определения мер ответственности, применяемых в случае неисполнения сторонами концессионного соглашения обязательств, установленных КС.

95% КС (19 из 20) предусматривают предоставление отчетности (информации, актов об исполнении обязательств и др.) концессионера о реализации соглашений.

В анализируемом периоде в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» изменения внесены в 6 КС, что составляет 30% от общего количества КС (6 / 20) и 85,7% от количества измененных концессионных соглашений (6 / 7).

В рамках экспертно-аналитического мероприятия проанализировано соответствие реализации КС первоначально установленным параметрам, предусмотренным документацией при заключении соглашений.

В 85% (17 / 20) КС долгосрочные параметры тарифного регулирования установлены на каждый год реализации концессионного соглашения.

В 95% (19 / 20) КС долгосрочные параметры тарифного регулирования не менялись.

Запланированные сроки реализации мероприятий, в том числе по вводу объектов в эксплуатацию соблюдаются при реализации 22,2% (4 из 18) КС (2 соглашения заключены 05.03.2024).

При этом, меры ответственности (штрафные санкции) в случае нарушения условий реализации КС к концеденту и концессионеру, как правило, не применяются.

Обязательства концессионеров по достижению плановых значений целевых показателей выполняются при реализации 16,7% (3 / 18) КС.

В 60% (12 / 20) КС предусмотрены формы и сроки отчетности концессионеров.

В рамках 30,8% концессионных соглашений (4 / 13) отчетность о реализации КС, предоставляется концессионерами в установленный срок, а также соответствует требованиям, зафиксированным в соглашениях (в отношении 5-ти КС выполнить оценку не представляется возможным в связи с отсутствием данных).

В отношении установленных в ряде КС требований о предоставлении отчетности необходимо отметить следующие недостатки:

- предоставление отчетности (информации) концессионера о реализации соглашений предусмотрено только по запросу концедента;
- отсутствуют требования об обязательном предоставлении отчетности концессионером в определенный срок,
- не установлены формы отчетности концессионеров,

- отсутствуют требования об обязательном предоставлении в составе отчетности информации о достижении значений целевых показателей.

Указанные факты являются следствием недостаточного нормативного правового регулирования в отношении установления в КС требований о предоставлении концессионерами отчетности о реализации соглашений.

Акты о результатах контроля концедентами на своих официальных сайтах размещены в рамках 55,6% (10 / 18) КС.

В рамках 28,6% КС (4 / 14) акты о результатах контроля размещены концедентами на своих официальных сайтах своевременно (в течение пяти рабочих дней с даты составления).

Из областного бюджета (в том числе за счет средств Государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства») 5-ти концедентам из 20-ти (25%) предоставлены средства на цели, связанные с реализацией КС, за период с 2016 года и по 01.06.2024 в сумме 914 392,7 тыс. руб., в том числе за период с 2021 года и по 01.06.2024 - в сумме 467 279,7 тыс. руб.

Из областного бюджета на цели, связанные с реализацией КС от 23.10.2015, заключенного в отношении объектов теплоснабжения, входящих в состав систем теплоснабжения Тихвинского ГП, выделены средства в сумме 433 479,2 тыс. руб., в том числе за период с 2021 года и по 01.06.2024 предоставлены средства в сумме 155 426,2 тыс. руб.

При этом, допущены нарушения Порядка предоставления субсидии (приложение 1 к государственной программе «Обеспечение устойчивого функционирования и развития коммунальной и инженерной инфраструктуры и повышение энергоэффективности в Ленинградской области» (далее – государственная программа), утвержденной постановлением Правительства Ленинградской области от 14.11.2013 № 400).

В 2022 году из областного бюджета на строительство объекта «Строительство новой (газовой) котельной мощностью 30 МВт с сетями инженерно-технического обеспечения в г. п. Кузьмолловский (участок № 66), включая проектно-изыскательские работы» Администрации Кузьмолловского ГП (концедент) выделены средства в сумме 158 400 тыс. руб. (ГРБС – Комитет по топливно-энергетическому комплексу Ленинградской области). Плановый срок окончания работ – 2022 год.

Дополнительным соглашением от 27.05.2024 № 1 в КС внесены изменения в части изменения срока ввода в эксплуатацию блочно-модульной котельной в п. г. т. Кузьмолловский мощностью 30,0 МВт с 2023 года на 2024 год (объект своевременно не введен в эксплуатацию).

Комитетом по жилищно-коммунальному хозяйству Ленинградской области в 2023 году из областного бюджета Новодевяткинскому сельскому поселению (концедент) на цели, связанные с реализацией КС от 12.05.2021, заключенного в отношении отдельных объектов водоснабжения и водоотведения Новодевяткинского сельского поселения (концессионер - ООО «ВКС-Инвест»), предоставлены средства в сумме 153 453,5 тыс. руб.

В соответствии с приложением 2.1 к КС от 12.05.2021 периоды окончания работ (ввода объекта в эксплуатацию) следующие: 1 этап – 2 квартал 2025 года, 2 этап – 3 квартал 2025 года.

В результате проведения экспертно-аналитического мероприятия выявлены следующие основные нарушения и недостатки при заключении КС:

- заключение концессионных соглашений на длительные сроки (более 15 лет) влечет риски некорректного определения параметров КС (сумм инвестиций, расходов, показателей и др.) на столь длительный период времени и соответственно риски невыполнения КС;

- в нарушение части 2 статьи 13 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 05.12.2006 № 748 ряд КС не содержит положений, которые предусмотрены требованиями Типового (Примерного) КС, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 05.12.2006 № 748;

- не предусмотрены требования об обязательном предоставлении в установленный срок концессионерами отчетности, характеризующей выполнение всех существенных параметров КС;

- не предусмотрены формы отчетности о реализации КС, в том числе в части достижения значений целевых показателей, не установлены сроки предоставления отчетности;

- не предусмотрены конкретные размеры штрафных санкций (неустоек, пеней, штрафов) за нарушения сроков реализации мероприятий концессионных соглашений, несвоевременное представление отчетности и нарушения других условий КС;

- не предусмотрено оформление документов, подтверждающих даты размещения актов о результатах контроля на сайтах концедентов.

В результате проведения экспертно-аналитического мероприятия выявлены следующие основные нарушения и недостатки при реализации КС:

- не актуализируются условия КС;

- в нарушение условий КС не соблюдаются сроки выполнения мероприятий, ввода объектов в эксплуатацию;

- в нарушение условий КС не достигаются плановые значения целевых показателей деятельности концессионеров;

- в случае неисполнения обязательств, установленных в КС, меры ответственности не применяются;

- отчетность о реализации КС предоставляется несвоевременно;

- отчетность о реализации КС не размещена в публичном доступе;

- не осуществляется должным образом контроль за реализацией КС;

- акты о результатах контроля не размещены на сайтах концедентов;

- акты о результатах контроля за выполнением КС размещаются на официальных сайтах концедента несвоевременно;

- отсутствуют документы, подтверждающие даты размещения актов о результатах контроля на сайтах концедентов;

- в нарушение требований Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» и ФСБУ «Концессионные соглашения» в бюджетном учете

должным образом не отражаются объекты бухгалтерского учета, связанные с реализацией КС;

- не регламентирован порядок урегулирования и согласования разногласий между концедентом и концессионерами, в части исполнения условий КС, возникших в том числе по результатам проверок реализации концессионерами КС.

Основными факторами, препятствующими развитию механизма КС в сфере жилищно-коммунального хозяйства и топливно-энергетического комплекса, являются:

- долговременная подготовка проектов КС (до 1 календарного года), в том числе в связи с необходимостью разработки технико-экономического обоснования, тарифной модели, перечня имущества, подлежащего передаче концессионеру, соблюдения процедур заключения, предусмотренных Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»;

- долговременность процедуры разработки и согласования дополнительных соглашений, связанная в том числе с необходимостью внесения изменений в схемы водоснабжения муниципальных образований и (или) документы территориального планирования муниципальных образований;

- распределение полномочий (функций) концедента между несколькими органами государственной власти (органами местного самоуправления), что приводит к необходимости создания совещательных органов (рабочих групп) принимающих решения рекомендательного характера;

- низкая доступность и высокая стоимость заемных средств обусловлены значительной суммой затрат, связанных с возвратом концессионерами заемных средств в ходе реализации КС в течение длительного периода времени.

Предложения и рекомендации по результатам экспертно-аналитического мероприятия:

По результатам проведенного экспертно-аналитического мероприятия Контрольно-счетная палата Ленинградской области предлагает (рекомендует) следующее:

- рассмотреть вопрос о необходимости принятия мер в целях установления порядка (регламента) урегулирования и согласования разногласий между концедентом (Ленинградской областью) и концессионерами, в части исполнения условий КС, возникших в том числе по результатам проверок реализации концессионерами КС;

- рассмотреть вопрос о необходимости принятия мер в целях актуализации Концессионного соглашения от 16.12.2016 (концессионер - ООО «Северо-Запад Инжиниринг»);

- в целях повышения эффективности использования государственного и муниципального имущества, являющегося объектами КС, привлечения инвестиций в экономику Ленинградской области, а также в целях недопущения нарушений и недостатков, выявленных в результате проведения настоящего экспертно-аналитического мероприятия, при принятии в соответствии с Порядком межведомственного взаимодействия органов исполнительной власти (постановление Правительства Ленинградской области от 09.02.2024 № 94) решений о возможности заключения концессионных соглашений и дополнительных соглашений к ним,

учитывать информацию, отраженную в заключении о результатах настоящего экспертно-аналитического мероприятия;

принять меры по установлению причин и условий совершения выявленных нарушений Порядка предоставления субсидии (приложение 1 к государственной программе, утвержденной постановлением Правительства Ленинградской области от 14.11.2013 № 400), а также по недопущению таких нарушений.

Кроме того, в целях повышения эффективности использования государственного и муниципального имущества, являющегося объектами КС, а также привлечения инвестиций в экономику, Контрольно-счетная палата Ленинградской области считает целесообразным принять меры для внесения изменений в федеральное законодательство, направленных на устранение причин и условий выявленных недостатков при заключении, реализации и изменении концессионных соглашений, в том числе актуализировать примерное концессионное соглашение, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 05.12.2006 № 748.

Аудитор
Контрольно-счетной палаты
Ленинградской области

И.В. Родин