

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

Комиссия по контрольной деятельности

РЕШЕНИЕ

13 декабря 2024 г.

г. Иркутск

№ 09/39-р

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 на территории Иркутской области»

Контрольно-счетной палатой Иркутской области (далее – КСП области), в соответствии с планом деятельности КСП области на 2024 год, проведен 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 на территории Иркутской области.

Заслушав информацию аудитора КСП области Чирковой Ж.Н. по данному вопросу, комиссия отмечает следующее.

Цель мероприятия: оценить результативность реализации концессионных соглашений 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 на территории Иркутской области.

Предмет мероприятия: деятельность исполнительных органов государственной власти Иркутской области (структурных подразделений, подведомственных организаций), муниципальных образований, иных органов и организаций при заключении и реализации концессионных соглашений 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 на территории Иркутской области.

Объекты мероприятия:

- Министерство жилищной политики и энергетики Иркутской области;
- Администрация муниципального образования «Усть-Ордынское» и ее структурные подразделения, подведомственные организации;
- Администрация Киренского городского поселения и ее структурные подразделения, подведомственные организации;
- Администрация Иркутского районного муниципального образования, включая муниципальные образования района, структурные подразделения, подведомственные организации;

Проверяемый период: 2021-2023 годы и истекший период 2024 года.

1. Институт концессионных соглашений установленный Законом №115-ФЗ, как форма государственно (муниципально) – частного партнерства, стал первым шагом в развитии социально-инфраструктурного комплекса страны.

Заключение концессионных соглашений по общему правилу осуществляется путём проведения торгов в форме конкурса или в рамках процедуры частной инициативы, только за 2022 год по стране было заключено 413 концессионных соглашений; порядка 17% объектов жилищно-коммунального хозяйства Иркутской области передано в концессию.

2. По данным ГАИС «Управление» на территории Иркутской области из 158 заключенных за весь период реализации концессионных соглашений в сфере коммунальной инфраструктуры значительная часть была расторгнута - 74 единицы или, 84 находятся в стадиях реализации.

В рассматриваемый период с 2022 по 2024 годы на муниципальном уровне действовало 103 концессионных соглашения.

3. Анализ целей и условий концессионных соглашений выявил следующее:

1) в основном обязательства концессионеров по объему инвестиций не соразмерны (в 55,6 % случаев) стоимости передаваемого имущества (45 Соглашений с размером инвестиций 5,4 млрд рублей и стоимостью имущества 6,9 млрд рублей (остаточная). КСП 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;

2) подавляющая часть инвестиций, предусмотренных концессионными соглашениями, осуществлена/планируется осуществить в период не позднее первой трети срока заключения такого соглашения (73 %). Вместе с тем, концессионные соглашения сроком действия более 25 лет, а также с отсроченными во времени инвестиционными обязательствами, по мнению КСП области, имеют признаки «приватизации». Кроме того, мероприятия в рамках Соглашения не предусматривают строительство (реконструкцию) объектов, а связаны с заменой изношенного оборудования, что не соответствует цели концессии;

3) в 98% концессионных соглашений не определены конкретные и соразмерные меры ответственности при неисполнении сторонами концессионного соглашения обязательств, не прописаны размеры, условия и порядок выплаты неустойки, создает условия для коррупциогенных факторов, а также не способствует эффективному использованию государственных ресурсов и улучшению качества предоставляемых услуг.

4) в процессе реализации концессионных соглашений изменением существенных условий подвергались всего 42,2 % соглашений. Лишь в 24,4 % концессионных соглашений (от общего количества) внесение изменений осуществлено в соответствии с требованиями Закона № 115-ФЗ.

4. По информации УФАС Иркутской области только в 2023 году выявлено 40 нарушений антимонопольного законодательства, связанных с заключением и реализацией концессионных соглашений в коммунальной сфере, из них 25 связано с передачей органами местного самоуправления имущества без торгов и без заключения концессионных соглашений, в производстве находится 17 предупреждений и 60 предписаний. Систематические нарушения в данной сфере требуют методической поддержки со стороны региональной власти, направленной на обеспечение надлежащего процесса заключения концессионных соглашений.

5. Анализ реализации концессионных соглашений на соответствие первоначально установленным параметрам выявил следующее:

1) к одному из существенных условий концессионного соглашения, объектом которого являются объекты теплоснабжения, водоснабжения и (или) водоотведения, относятся значения долгосрочных параметров регулирования деятельности концессионера. Вместе с тем, в 9 концессионных соглашениях в нарушение Закона №115-ФЗ долгосрочные параметры тарифного регулирования на каждый год реализации не установлены.

2) выявлено, что 66 % запланированных концессионных мероприятий не реализованы в срок; из 166 мероприятий, планируемых к завершению на 01.01.2024 – 53 (или 32%) имеют «нулевую» степень готовности;

3) плановые показатели установлены в концессионных соглашениях на 2021-2023 годы реализации в большинстве случаев – в 37 (или 82 %) в количестве 218, 235 и 257 показателей соответственно, в 29 % случаев – не достигнуты.

4) отчетность представляется не в срок в 26 из 45 концессионных соглашений (или 58%); в 84 % случаев годовые отчеты о реализации соглашения не размещены концедентами в публичном доступе;

5) в соответствии со ст. 9 Закона №115-ФЗ порядок осуществления концедентом контроля за соблюдением концессионером условий устанавливается концессионным соглашением, результаты контроля оформляются актом и подлежат размещению концедентом в течение пяти рабочих дней с даты составления на официальном сайте концедента. В 47 % случаев в нарушение ч. 6 ст. 9 Закона №115-ФЗ фактический контроль концедентом не осуществлялся, акты составлены формально и (или) не размещаются в публичном доступе.

Целесообразно разработать муниципальные правовые акты, регламентирующие порядки осуществления контроля концедентом, предусматривающие сроки (периодичность) оформления актов контроля, утверждение форм таких актов.

6. К типичным нарушениям (недостаткам) при заключении и реализации концессионных соглашений также отмечено следующее:

не исполняется требование ч.3 ст.4 Закона 115-ФЗ по утверждению и размещению на сайте www.torgi.gov.ru ежегодно в срок до 1 февраля перечней объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений;

не реализуется норма ч.8 ст.3 Закона 115-ФЗ по страхованию риска случайной гибели и (или) повреждения объекта концессионного соглашения (право концессионера);

в нарушение требований п.2 постановления Правительства РФ от 11.11.2006 № 673 наблюдается несоответствие содержания концессионных соглашений условиям примерного концессионного соглашения (сведения о технических параметрах, стоимости объектов, положения о размещении информации и др.);

сроки договоров аренды земельных участков выходят за период действия концессионных соглашений;

в нарушение требований ст. 42 Закона № 115-ФЗ концессионерами нарушаются сроки предоставления банковских гарантий (первая банковская гарантия представляется на момент подписания концессионного соглашения, следующая – начиная со второго года действия Соглашения до окончания срока первой);

отмечен слабый контроль со стороны концедентов по исполнению условий концессионных соглашений, отсутствуют графики плановых осмотров и др.

7. Администрация Нижнеудинского МО осуществляя бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства муниципальной собственности в объеме 358,5 млн. рублей, входящие в состав объекта концессионного соглашения при наличии зарегистрированного в установленном порядке обременения права собственности концедента, допустила нарушения установленных требований действующего бюджетного законодательства, что привело к неправомерному использованию бюджетных средств в размере 358,5 млн. рублей, а в дальнейшем повлечет за собой нарушение установленных требований к бюджетному учету, в том числе бюджетной отчетности концедента. Материалы направлены в Нижнеудинскую межрайонную прокуратуру Иркутской области для принятия мер. Последней внесено представление главе Нижнеудинского МО с требованием принять меры к устранению причин и условий выявленных нарушений.

8. Концессионное соглашение, заключенное муниципальным образованием «Тайшетский район» и ООО «Теплоснабжение» от 18.10.2022 № 05-52-12/22 подписано с несоблюдением порядка осуществления сделок, связанных с конфликтом интересов заинтересованными сторонами, являющимися близкими родственниками, что является нарушением требований Федерального закона от № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В силу данных обстоятельств концессионное соглашение подлежит расторжению.

Решением Тайшетского городского суда от 14.02.2024 полномочия мэра муниципального образования досрочно прекращены в связи с утратой доверия за несоблюдение ограничений, запретов, неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Материалы по данным фактам находятся в Тайшетской межрайонной прокуратуре Иркутской области для анализа состояния законности и принятия мер.

9. Комитетом по управлению муниципальным имуществом и жизнеобеспечению администрации Иркутского муниципального образования в 2022 году вследствие подписания дополнительного соглашения № 6 к концессионному соглашению от 27.06.2014 допущено нарушение Закона, выраженное в установлении в ходе исполнения соглашения платы концедента в сумме 69 843,2 тыс. рублей, которая направлена концессионеру (ООО «Ушаковская») на строительство 3-х новых объектов водоотведения в п. Пивовариха Иркутского района при этом в первоначальной редакции концессионного соглашения (при проведении конкурса) плата концедента не предусмотрена. Фактически объекты за счет софинансирования из областного и местного бюджетов построены без проведения конкурентных процедур.

10. При заключении концессионных соглашений на объекты коммунальной инфраструктуры муниципальные образования часто сталкиваются с проблемой отсутствия потенциальных участников конкурсов.

Немаловажным фактором является и сфера реализации концессионного соглашения. Для проектов водоснабжения и водоотведения наличие государственной поддержки в виде софинансирования является ключевым фактором, но даже при такой поддержке проекты характеризуются длительными сроками окупаемости, что отпугивает инвесторов и требует более гибких и выгодных концессионных условий.

«Нулевые (небольшие) инвестиции» концессионных соглашений как правило предусматриваются в муниципальных образованиях с низкой плотностью населения, где предоставление коммунальных услуг носит исключительно социальный характер и не представляет экономического интереса для частного инвестора. Преимущественно такие объекты тепло-водоснабжения используются для обслуживания исключительно бюджетной сферы, так как население использует собственные скважины и системы отопления.

Недоступность механизма концессии для многих муниципальных образований обусловлена низкой квалификацией (отсутствием) кадров, отсутствием достоверной оценки объектов коммунального хозяйства (показатели физического износа), актуализированных схем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения.

Неприменение муниципальными образованияами механизмов защиты от недобросовестных инвесторов лишает концедента рычагов воздействия на концессионера, что является недостатком данной формы взаимодействия с частным партнером.

11. Чтобы концессия нашла массовое применение необходимы поправки в Закон № 115-ФЗ. В ближайшее время на федеральном уровне ожидаются законодательные изменения по долгосрочной тарифной политике, а также упрощению процедур заключения концессионных соглашений в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Кроме того, в рамках второго чтения подготовлены изменения в 115-ФЗ с учетом поправок предусматривающие повышение контроля концедента, расширение перечня существенных условий, применение мер ответственности; уточнены процедурные моменты; включены базовые требования по квалификации концессионеров; установлен размер задатка для участника конкурса; исключены из числа концессионеров муниципальные и государственные предприятия, а также бюджетные учреждения; ужесточены требования к инвестиционным программам концессионеров и др.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 18 Закона Иркутской области от 8 сентября 2009 года № 30-ОЗ «О Законодательном Собрании Иркутской области», статьей 6 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 17.03.2010 № 19/29-ЗС,

комиссия решила:

Информацию Контрольно-счетной палаты Иркутской области принять к сведению.

Председатель комиссии



Т.Р. Сагдеев