



ISSN 2712-7907

№ 5 (331) 2025

Бюллетень Счетной палаты РФ Концессии в ЖКХ

Представляя номер

Наталья Трунова



Наталья Трунова

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Уважаемые читатели!

Жилищно-коммунальное хозяйство является одной из базовых и одновременно самых чувствительных отраслей российской экономики. Именно сфера ЖКХ обеспечивает население жизненно важными услугами, от качества которых напрямую зависит благополучие и комфорт наших граждан.

При этом за последние годы в этой сфере накопился целый комплекс системных проблем, препятствующих эффективному развитию отрасли. Одна из них – высокий износ коммунальной инфраструктуры. Так, по состоянию на 1 января 2024 года замены требовали 42 % линейных объектов сферы ЖКХ (395 тыс. из 949 тыс. км сетей), в том числе: в сферах водоснабжения – 43 %, водоотведения – 46 %, теплоснабжения – 31 %.

В 2024 году глава государства в своем Послании Федеральному Собранию поручил Правительству нарастить темпы модернизации коммунальной инфраструктуры. До 2030 года на эти цели должно быть направлено 4,5 трлн рублей, включая частные инвестиции и средства федерального бюджета в размере не менее 150 млрд рублей ежегодно.

В соответствии со Стратегией развития строительной отрасли и ЖКХ до 2030 года одним из ключевых инструментов привлечения внебюджетных средств на обновление объектов коммунальной инфраструктуры являются концессии. Этот механизм активно применяется в секторе ЖКХ уже более 10 лет. На 1 января 2024 года на сферу ЖКХ приходилось 85 % всех заключенных концессионных соглашений.

Счетная палата в сотрудничестве с КСО 53 регионов провела анализ реализации концессий в сфере ЖКХ и пришла к выводу, что, несмотря на активное использование, значимым механизмом привлечения в отрасль внебюджетных инвестиций они пока не стали.

Как показало исследование, полноценному использованию потенциала концессий препятствует целый комплекс системных проблем и ограничений, в том числе: несовершенство концессионного законодательства, недостаточность и некорректность информации о реализуемых концессиях, отсутствие системных мер господдержки, а также краткосрочная и непрозрачная тарифная политика в сфере ЖКХ.

Подробно о каждой из вышеперечисленных проблем и наших рекомендациях по их устранению мы расскажем вам в этом выпуске Бюллетеня. Кроме того, мы пригласили к дискуссии представителей парламента, органов исполнительной

власти, а также ведущих экспертов в сфере ЖКХ и непосредственно самих концессионеров. Надеемся, что наш Бюллетень станет практическим руководством для выработки эффективных решений, направленных на совершенствование механизма концессионных соглашений и повышение эффективности их реализации не только в сфере ЖКХ, но и других отраслях экономики.

Содержание

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия	6
Официальная позиция	65
Мнения	69
Опыт регионов. Комментарии КСО	87
Рекомендации Счетной палаты	104
Тематические проверки Счетной палаты	107
Международная практика	110
Исследования по теме	130
Публикации в СМИ	134



Наталья Трунова

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

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)

Ключевые итоги эксперто-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 эксперто-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 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.

-
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.
 3. Источник данных: Минэкономразвития России.

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.

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.

1. Основание для проведения экспертурно-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.

-
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).

2. Предмет экспертурно-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 экспертурно-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 мероприятия 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



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 превалирующей (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

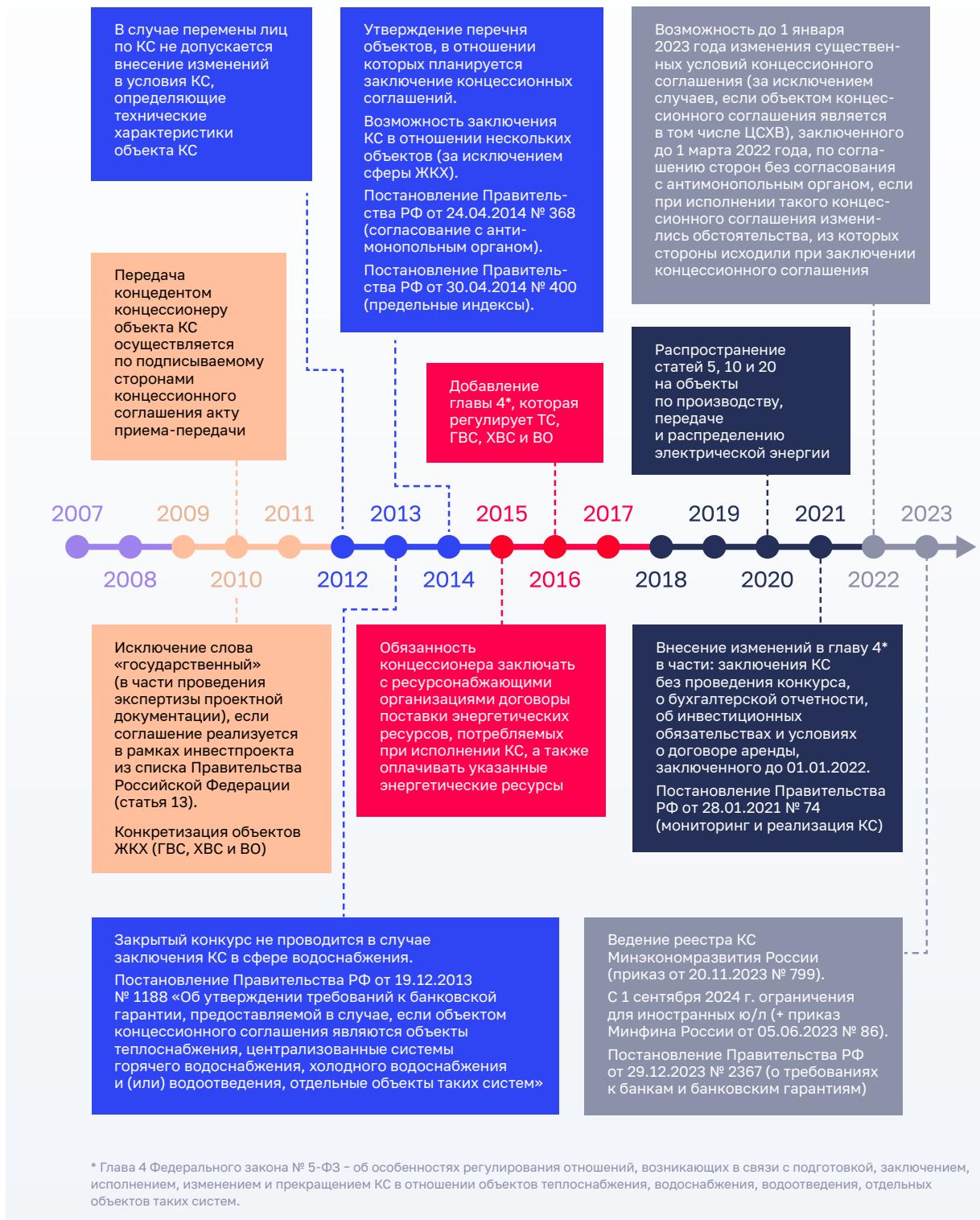
Сфера деятельности	Концессионер	Регионы присутствия	Количество соглашений	Объем инвестиционных обязательств, млрд руб.
Теплоснабжение	ПАО «Т-плюс»	10	29	136,0
	АО «Газпром-теплоэнерго»	6	17	82,4
	АО «Квадра» (АО «РИР»)	6	12	14,1
	ООО «Интеллектуальные коммунальные системы»	8	5	29,4
Водоснабжение (водоотведение)	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).

Рисунок 2

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 концессентов, 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 концессентом²⁷;
- 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 экспертизно-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 графиком платежей регулярные расходы предусматриваются в период с 30 сентября 2025 года по 30 сентября 2043 года.

32. Частью 5 статьи 39 Федерального закона № 115-ФЗ установлено, что КС в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем может предусматриваться предоставление концедентом во владение и (или) в пользование концессионеру недвижимого имущества, не прошедшего в установленном 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 устраниении 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, 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 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 уменьшением 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 взаимоувязана по целям, задачам, показателям 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 по поддержку проектов в сфере ЖКХ, ед.	Доля средств, направленных по поддержку проектов в сфере ЖКХ от общего объема средств, %	Объем средств меры господдержки, 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. Возы» 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 вышеназванных 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 Харьковой 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 экспертизно-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 экспертизно-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. Родино 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									
ВС	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
ВО	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 превалируют 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.

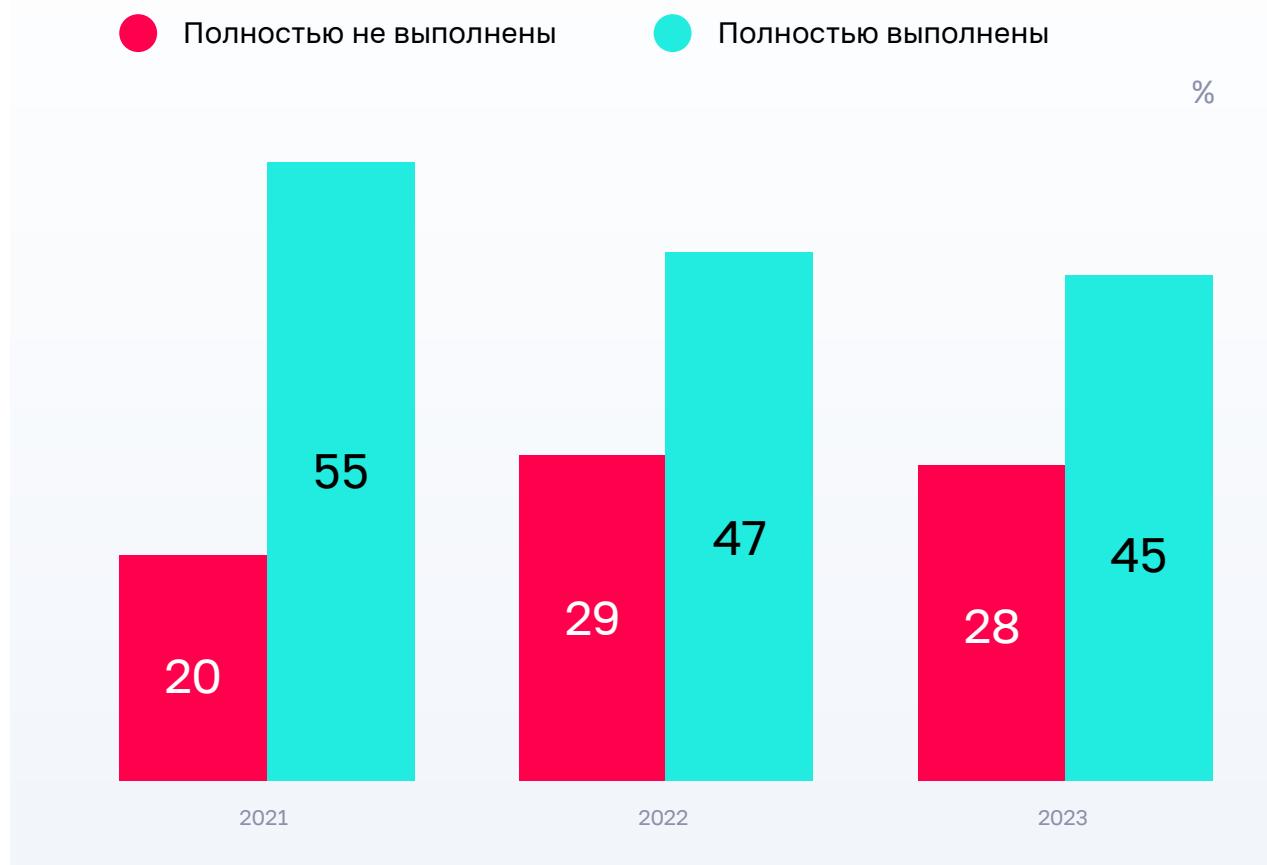
100. Отдельными КСО субъектов Российской Федерации (например, КСО Ивановской области) отмечалось, что несмотря на систематическое невыполнение существенного объема мероприятий (более 50 %) концессионерами, концеденты не принимают меры для расторжения КС.

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.

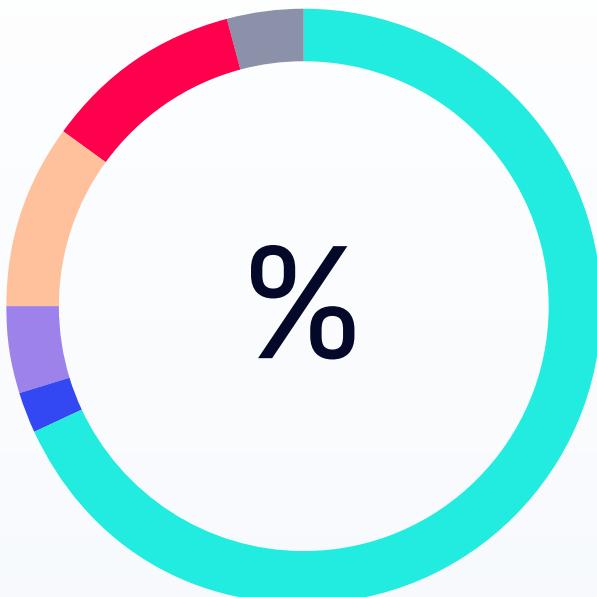
Основными причинами отсутствия информации о фактических значениях показателей в соответствии с информацией КСО субъектов Российской Федерации являются непредставление соответствующей информации (отчетов и т. д.) концессионерами, а также отсутствие надлежащего контроля со стороны концедентов за достижением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

-
104. В настоящее время практика установления размера банковской гарантии крайне различна. КСП Кемеровской области в рамках проведения экспертурно-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



● 69

Значения всех показателей
достигнуты

● 2

75-100 %

● 5

50-75 %

● 10

25-50 %

● 11

0-25 %

● 4

Ни по одному из показателей
не достигнуты

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 Министром 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 Министру 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.

Официальная позиция



Алексей Ересько

заместитель Министра строительства и ЖКХ
Российской Федерации

Реализация федерального проекта «Модернизация коммунальной инфраструктуры» нацпроекта «Инфраструктура для жизни», направленного в том числе на улучшение качества коммунальных услуг как минимум 20 млн граждан России к 2030 году, взаимоувязана с привлечением инвестиционных средств.

Механизм концессионных соглашений остается одним из основных источников привлечения внебюджетного финансирования в сферу жилищно-коммунального хозяйства. Минстроем России совместно с депутатами Госдумы, сенаторами Совета Федерации и заинтересованными ведомствами проводится системная работа по совершенствованию этого механизма.

Для повышения контроля за реализацией концессионных соглашений с сентября 2025 года вступает в силу закон, который вводит квалификационные требования к концессионерам. С регионами Российской Федерации проводится работа по формированию комплексных соглашений, согласно которым концессионеры должны принимать на себя обязательства не только по прибыльным, но и по убыточным объектам инфраструктуры. Кроме того, для реализации предложений Счетной палаты совместно с Минэкономразвития России продолжаем активную работу по контролю инвестиционных обязательств.



Михаил Каминский

заместитель Министра экономического развития
Российской Федерации

Концессионные соглашения как одна из форм партнерства государства и частного бизнеса часто являются единственным способом привлечения инвестиций в коммунальную сферу для реализации важных проектов по модернизации инфраструктуры и повышению качества услуг для потребителей.

Минэкономразвития России проводит планомерную работу по совершенствованию законодательства в сфере ЖКХ для активизации такой инвестиционной деятельности. В частности, в феврале 2025 года был принят федеральный закон, обязывающий концессионеров в сфере ЖКХ утверждать свои инвестиционные программы. Эта мера позволит создать долгосрочный план обновления инфраструктуры.

Аналогичные требования для всех ресурсоснабжающих организаций вводятся законопроектом, поддержанном Правительством РФ и внесенным в Госдуму в апреле 2025 года.

Кроме того, в первом чтении принят законопроект, предоставляющий действующему концессионеру преимущественное право при заключении нового соглашения о сотрудничестве, что сократит количество административных процедур.

Законопроект призван сохранить приток инвестиций в коммунальную инфраструктуру муниципалитетов и исключить переходный период, когда из-за процесса переоформления и передачи объектов ЖКХ приостанавливается модернизация сетей. Ко второму чтению предложены изменения в части размещения предложений действующего концессионера и других претендентов на заключение новой концессии на портале ГИС «Торги». Тем самым будут созданы конкурентные условия для потенциальных инвесторов.

Законопроект вводит дополнительный критерий определения добросовестности действующего концессионера для предотвращения заключения новых неэффективных соглашений. Обязательным станет достижение всех плановых показателей в рамках текущих концессий: сокращение потерь в сетях, качественная и бесперебойная работа. Будет упрощен процесс изменения условий соглашений. Согласование с ФАС потребуется только в случае изменения существенных условий – в частности, тех, которые касаются инвестиций, показателей деятельности, сроков действия самого соглашения. Это позволит оперативно корректировать параметры страхования объектов, сроки ввода и разработки проектно-сметной документации, а также в двустороннем формате решать вопросы выплаты неустоек.

На основании функциональных требований, представленных Минэкономразвития России, для усиления контроля за бюджетными расходами и обеспечения прозрачности реализации концессионных соглашений Казначейство России осуществило доработку ГАС «Управление», позволяющую в том числе осуществлять сбор информации из ГАС «Управление» о плановых и фактических бюджетных обязательствах по концессионным соглашениям в разбивке по годам. Кроме того, Федеральным законом № 22-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон № 115-ФЗ, предусматривающие обязанность органов государственной власти и местного самоуправления обеспечивать полноту, достоверность и своевременность внесения в ГАС «Управление» сведений о планируемых к заключению, реализуемых и реализованных на территории Российской Федерации концессионных соглашениях.

Минэкономразвития России совместно с Казначейством России прорабатывает возможность заключения концессионных соглашений в электронной форме с использованием ГИС «Торги» с последующей синхронизацией сведений в ГАС «Управление». Реализация такой возможности позволит оперативно получать достоверные сведения о заключенных концессионных соглашениях, включая данные о планируемом объеме частных и бюджетных расходов в разбивке по годам.

Для реализации указанной возможности предполагается подготовка Минэкономразвития России изменений в законодательство о концессионных соглашениях. В том числе – в Правила проведения мониторинга заключения и реализации заключенных концессионных соглашений на предмет соблюдения сторонами взятых на себя обязательств по достижению целевых показателей, сроков их реализации, объема привлекаемых инвестиций и иных существенных условий концессионного соглашения.

В настоящее время Минэкономразвития России участвует в реализации системных мер поддержки отрасли ЖКХ в рамках работы подкомиссии по повышению устойчивости финансового сектора и отдельных отраслей экономики Правительственной комиссии по повышению устойчивости российской экономики.

Мнения



Сергей Пахомов

председатель Комитета Государственной Думы
по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству

Мы в Государственной Думе попросили наших коллег из Счетной палаты провести полноценный и всесторонний анализ концессионных соглашений в нашей стране. 85 % всех действующих концессий приходится именно на жилищно-коммунальное хозяйство, у аудиторов при этом есть солидный инструментарий и опыт проведения подобных аналитических мероприятий.

Нам необходимо было качественное подтверждение тех доводов, аргументов и сигналов о невысокой эффективности концессий, которые мы регулярно получали от региональных властей, от жителей.

Исследование Счетной палаты подтверждает, что реальный вклад в модернизацию инфраструктуры действующих концессионных соглашений минимален. Большинство проектов носят символический характер: 60 % соглашений предполагают инвестиции менее 10 млн рублей, что не решает задач масштабного обновления изношенных сетей. При этом лишь 8 % концессий с объемом вложений свыше 500 млн рублей обеспечивают почти 90 % всех привлеченных средств. Крупные проекты концентрируются у узкого круга компаний, которые работают в нескольких регионах одновременно. В целом нас устраивает ситуация, когда инфраструктуру на поруки берут крупные игроки, у которых есть и репутация, и необходимый опыт, и ресурсы. В Государственной Думе в рамках доработки механизмов концессионных соглашений мы опираемся на тезис, что реализация мероприятий по модернизации должна стать одним из основных критериев при выборе концессионера.

Основная проблема отрасли – хронический износ коммунальной инфраструктуры. 42 % сетей водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения требуют замены, при этом ежегодно обновляется менее 5 % их общей протяженности. Низкие темпы связаны с недостатком финансирования – доля ЖКХ в общем объеме инвестиций в основной капитал не превышает 1,9 %. Здесь ключевой вопрос в тарифах. С одной стороны, они отстают от инфляции и не покрывают реальные затраты ресурсоснабжающих организаций. Это делает сектор малопривлекательным для частных инвесторов, особенно в малых городах, где разрыв между экономически обоснованными тарифами и платежами населения достигает 20–30 %. С другой стороны, инвестиционная составляющая в тарифах в подавляющем большинстве случаев не окрашена, отследить реальное использование этих средств на модернизацию инфраструктуры просто невозможно.

Выводы аудиторов убеждают нас в правильности наших последних решений. Мы в законодательстве установили базовые требования, которые должны подтвердить квалификацию потенциального концессионера в качестве инвестора и оператора коммунальной инфраструктуры. Теперь просто так с улицы прийти обслуживать котельные и сети не получится. Регионы смогут передавать объекты ЖКХ только надежному концессионеру, способному обеспечить качественное и бесперебойное предоставление гражданам жизнеобеспечивающих услуг.

Неисполнение инвестиционных обязательств, предусмотренных обязательными инвестиционными программами, теперь считается нарушением условий концессионных соглашений. Отчетность, кстати, по реализации инвестпрограмм теперь тоже стала обязательной и публичной, чтобы оценить ее могли и специалисты, и жители. До принятия нами соответствующих изменений контроль за исполнением обязательств был совсем слабым: по 21 % соглашений концеденты вообще не проверяли их выполнение, а штрафные санкции применялись и вовсе в единичных случаях. Теперь ситуация поменяется.

Пока концессии в ЖКХ не стали инструментом реальной модернизации, но с учетом наших законодательных решений, которые опирались и в дальнейшем будут опираться на выводы аудиторов, мы начинаем системное движение в сторону более прогнозируемой устойчивости всего сектора и лучшего качества жизни наших граждан.



Сергей Кржановский

директор по взаимодействию

с федеральными и региональными органами государственной власти
группы компаний «Росводоканал»

Целевые показатели и задачи, касающиеся достижения национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни», определены Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

В рамках данной национальной цели поставлена задача по реализации программы модернизации коммунальной инфраструктуры и улучшению качества предоставляемых коммунальных услуг для 20 млн человек к 2030 году; строительству и реконструкции (модернизации) не менее чем 2 тыс. объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки к 2030 году; обеспечению значимого роста энергетической и ресурсной эффективности в жилищно-коммунальном хозяйстве, промышленном и инфраструктурном строительстве.

Кроме того, Президентом Российской Федерации В.В. Путиным Правительству Российской Федерации поручено обеспечить наращивание темпов реализации регионами 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.

Поэтому сохранение высоких темпов инвестирования в национальную экономику при одновременном улучшении качества жизни населения посредством совершенствования качества предоставляемых коммунальных услуг является актуальной задачей, реализация которой осуществляется в рамках проектов государственно-частного партнерства по всей стране.

Концессионный механизм зарекомендовал себя в качестве одной из наиболее эффективных форм государственно-частного партнерства, позволяющей сконцентрировать и направить значительные объемы частных инвестиций для ускоренной модернизации коммунальной инфраструктуры и оперативного достижения ощутимых социально-экономических эффектов.

При этом, как справедливо отмечено в отчете Счетной палаты об итогах экспертизно-аналитического мероприятия, поддержка концессионных проектов занимает незначительную долю в общем объеме финансовой поддержки сферы ЖКХ, реализуемой через различные инструменты. Однако именно сочетание ресурсов концессионера с мерами государственной поддержки позволяет реализовывать масштабные проекты реконструкции и нового строительства объектов жизнеобеспечения.

В отчете Счетной палаты отмечено, что одновременно 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.

Одним из таких федеральных концессионеров является группа компаний «Росводоканал». Осуществление деятельности на территории нескольких муниципальных образований в различных субъектах Российской Федерации позволяет водоканалам нашей группы компаний использовать синергетический эффект практически по всем направлениям бизнес-процесса, а также снижать издержки за счет масштаба деятельности (так называемый «эффект масштаба»).

Однако, несмотря на положительные аспекты управления объектами коммунальной инфраструктуры в нескольких регионах, проведенный Счетной палатой анализ показывает, что механизм концессионных соглашений до настоящего времени не стал значимым инструментом привлечения инвестиций в сферу ЖКХ. Поэтому, на наш взгляд, в целях более массового перехода к этой модели в сфере управления объектами ЖКХ необходимо оказывать поддержку инвесторам в части предоставления заемных средств на льготных условиях, а также продолжать донастраивать нормативно-правовую базу в сфере заключения и реализации концессий в сфере ЖКХ.

Кроме того, на федеральном уровне необходимо активизировать разъяснительную работу с субъектами Российской Федерации, подробно освещая преимущества и возможности концессионных механизмов, особенно в условиях ограниченности бюджетного финансирования и высокого износа коммунальной инфраструктуры. Это позволит повысить заинтересованность регионов в использовании концессий как эффективного инструмента модернизации ЖКХ без значительной нагрузки на государственную казну.

Деятельность концессионера в сфере ЖКХ прозрачна и контролируема на всех этапах. Публичная сторона имеет все инструменты по контролю не только выполнения самих условий концессионного соглашения, но также обязательств в рамках инвестиционной программы, мероприятий производственной программы.

Инвестор представляет отчеты и информацию о результатах своей деятельности как в плановом режиме на систематической основе, так и по конкретным запросам органов власти. Такие отчеты направляются в различные инстанции и аккумулируются в разных информационных системах, при этом разные органы власти могут запрашивать похожую информацию. Кроме того, информацию в отношении деятельности регулируемой организации или состояния объектов коммунальной инфраструктуры могут предоставлять и собирать сами органы власти или их подведомственные организации.

Отсутствие «одного окна» сбора и хранения данных приводит к фрагментарности таких сборов, отсутствию единых единиц измерения тех или иных показателей, нагрузке на субъекты предоставления данных. Поэтому вывод Счетной палаты о том, что информационные системы федеральных органов исполнительной власти

и отдельных уполномоченных органов в отношении концессионных соглашений содержат неполные, противоречивые и недостоверные данные, должен стать отправной точкой для начала решения этой проблемы.

Создание единой, стандартизированной, верифицированной, актуальной базы данных объектов коммунальной инфраструктуры позволит не только описать состояние объектов ЖКХ по всей стране, но и даст возможность инвесторам готовить предложения по модернизации объектов, а публичной стороне – принимать решения о необходимости бюджетной поддержки конкретным муниципальным образованиям в зависимости от исходного состояния систем жизнеобеспечения.

Кроме того, сбор информации в формате «единого окна» на протяжении определенного периода позволит увидеть изменение состояния характеристик объектов в динамике (происходит ли улучшение показателей качества питьевой воды, степени очистки сточных вод, аварийности и удельного энергопотребления), а в случае ухудшения показателей – принять решение о замене текущего оператора коммунальных объектов на более эффективного.

Таким образом, на сегодняшний день концессионный механизм управления объектами ЖКХ является наиболее перспективным для достижения национальных целей по обновлению коммунальной инфраструктуры и обеспечению граждан качественными услугами. Для этого можно привлекать средства на строительство и модернизацию объектов из разных источников (бюджетных, собственных или привлеченных средств, в том числе средств институтов развития) при полном контроле за использованием данных средств и возможностях отслеживания динамики показателей деятельности концессионера. При этом перевод информации о состоянии коммунальной инфраструктуры в электронный вид позволит провести тотальную инвентаризацию объектов ЖКХ в стране, хранить информацию в одном виртуальном пространстве. В результате стороны процесса смогут комплексно оценивать реальную ситуацию с состоянием коммунальной инфраструктуры и эффективно принимать на ее основании административные, финансовые и управленские решения.

В заключение хотелось бы отметить, что отчет Счетной палаты Российской Федерации содержит ценные выводы и предложения (рекомендации) по донастройке концессионного законодательства и норм тарифного регулирования. Нормативно-правовая среда создает инвесторам условия для принятия своевременных управленческих решений, закупки современных материалов и комплектующих, разработки масштабных проектов по обновлению инфраструктуры без риска невозврата вложенных средств.

Следует ожидать, что рекомендации, изложенные в отчете Счетной палаты, будут учтены Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти при активном участии экспертного бизнес-сообщества. Это позволит устраниć выявленные недостатки, создать благоприятные условия для привлечения инвестиций в ЖКХ и масштабировать успешные практики концессионных проектов.



Елена Довлатова

исполнительный директор

Российской ассоциации водоснабжения и водоотведения

Российская ассоциация водоснабжения и водоотведения поддерживает ряд выводов и результатов анализа реализации концессионных соглашений в сфере ЖКХ, проведенного Счетной палатой. Большинство цифр по результатам исследования наглядно демонстрируют ключевую проблему коммунальной отрасли – абсолютное отсутствие выстроенной экономики, особенно в секторе водоснабжения и водоотведения. При этом совершенно неважно, кто будет развивать или эксплуатировать систему – частный бизнес или муниципальное предприятие: и те и другие сталкиваются со сложностью окупаемости капитальных, а зачастую и эксплуатационных затрат в рамках действующих тарифов.

Любой бизнес должен четко понимать, в какую сферу он заходит и в каких условиях будет работать. И сегодняшнее состояние водопроводно-канализационного хозяйства должно если не отпугивать, то как минимум отрезвлять ответственного инвестора. Отрасль последние 10–15 лет является фактически планово-убыточной: средняя рентабельность – минус 5,14 %, финансовые результаты по итогам 2023 года – минус 14,3 млрд рублей, рост тарифов практически полностью поглощается инфляцией, а установленная стоимость услуг для населения минимум на 20 % ниже экономически обоснованной. Вот такие реалии ждут концессионера.

И даже несмотря на то что в отрасли есть стабильный денежный поток, возможность воспользоваться бюджетными средствами (в виде платы концедента, льготных займов и т. д.), перспектива выйти за предельные индексы и утвердить их долгосрочное значение, – все это разбивается о фактическую неокупаемость вложений в рамках действующей тарифной модели и устанавливаемой государством стоимости услуг. Сегодня мы находимся в положении, когда каждый куб поданной воды и очищенной сточной воды генерирует убыток. Это говорит о том, что экономики здесь нет.

На практике, когда концессионер приходит в регион, от него ждут масштабных инвестиций, но никто со стороны власти зачастую не считает экономику: смогут ли выручка предприятия и тарифы, установленные в субъекте, окупить в осязаемый период времени тот большой объем средств, который ждут от инвестора. В большинстве случаев ответ – нет. Ожидание от бизнеса больших вложений должно коррелировать с экономическими возможностями отрасли.

О том, что ключ к успешному развитию водопроводно-канализационного хозяйства частником или муниципалитетом – это экономически обоснованные тарифы, сказано очень много. Но мы живем в парадигме сдерживания роста стоимости платы

за коммунальные услуги, и все, что вылезает выше, срезается регулятором. При этом растет инфляция, увеличивается МРОТ, налоговая нагрузка, которые формально де-юре учитываются в тарифах, но де-факто – только в объеме, не превышающем предельный индекс.

Помимо этого, важно обратить внимание на проблему развития системы водоснабжения и водоотведения в малых городах, которые сегодня остаются самыми уязвимыми с точки зрения инвестиций интереса бизнеса. Здесь может успешно работать так называемая операционная концессия, когда приходит квалифицированная команда и за счет снижения издержек (кадровых, организационных, ресурсных) добивается выравнивания экономики предприятия. При таком подходе в перспективе есть возможность объединить небольшие муниципальные образования, создавая областной водоканал. Тогда появляется другой масштаб, увеличивается объем услуг, начинает формироваться более эффективный экономический баланс. Примеры таких операционных концессий в стране есть: это Смоленская область и ряд других регионов.

Для решения существующих проблем концессионных соглашений и их дальнейшей успешной реализации Российской ассоциации водоснабжения и водоотведения предлагает:

- внести изменения в Федеральный закон № 115-ФЗ¹, предусматривающие цифровой контроль планирования, заключения и исполнения КС;
- упростить процедуры внесения изменений в КС, предусмотрев уведомительный характер изменений, единый формат финансово экономической модели синхронизацию сроков рассмотрения проектов КС при введении единых требований к предоставлению пакета обосновывающих документов для согласования проекта КС (инициатива);
- предусмотреть возможность оперативно, в течение периода регулирования, пересматривать экономически обоснованный тариф в случае заключения регулируемой организацией концессионного соглашения;
- предусмотреть приоритет инвестиционной программы над нормативным уровнем прибыли, обязанность концессионера актуализировать КС с учетом изменения имущества/схем поставки услуг, схемы водоснабжения и водоотведения, консолидации всего муниципального имущества в централизованной системе, а также ввести запрет на дробление имущества;
- определить, по каким параметрам и насколько должно улучшиться качество предоставления коммунальных услуг, насколько и какие показатели ресурсной эффективности должны измениться, а также внести изменения

1. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

в Основы ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения², направленные на совершенствование существующих принципов тарифного регулирования;

- привести темпы роста операционных расходов в соответствие с инфляционными параметрами, влияющими на их изменение (в том числе темпами роста расходов на оплату труда и индексом цен производителей);
- устраниТЬ/трансформировать механизмы избыточного регулирования (в том числе предельные индексы изменения размера вносимой платы граждан);
- исключить основание «недоступность тарифов» для отказа в согласовании (утверждении) инвестиционной программы без определения иных источников финансирования инвестиционной программы;
- уточнить нормы, регламентирующие установление тарифов, допускающие возможность противоречивых толкований, в том числе исключить возможность сглаживания необходимой валовой выручки, либо применять при этом норму доходности, соответствующую текущим ставкам по кредитам;
- исключить нормативный уровень прибыли из состава долгосрочных параметров регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения; доработать метод доходности инвестированного капитала;
- синхронизировать выполнение тарифных требований, закрепленных в Федеральном законе № 416-ФЗ³ и Основах ценообразования, с концессионным законодательством, а также разработать методики оценки социально-экономических эффектов от реализации концессий для оценки инвестиционных проектов, и внести изменения в Правила мониторинга выполнения производственных и инвестиционных программ организаций коммунального комплекса⁴;
- учесть при доработке концессионного законодательства и тарифной политики положения Стратегии пространственного развития⁵, в том числе необходимость приоритетного развития коммунальной инфраструктуры на геостратегических территориях и в опорных населенных пунктах, а также включить тарифную политику в систему документов стратегического планирования для создания сбалансированной модели регулирования тарифов.

-
2. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 406 (далее – Основы ценообразования).
 3. Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».
 4. Приказ Минрегиона РФ от 14 апреля 2008 г. № 48 «Об утверждении Методики проведения мониторинга выполнения производственных и инвестиционных программ организаций коммунального комплекса» (зарегистрировано в Минюсте РФ 27 июня 2008 г. № 11891).
 5. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р.



Анна Багинская

управляющий директор – начальник Центра ГЧП

Департамента по работе с госсектором ПАО «Сбербанк»

Отчет Счетной палаты стал первым глубоким и всесторонним исследованием индустрии концессий в жилищно-коммунальном хозяйстве, выявив ряд тенденций, препятствующих эффективному развитию данной сферы.

Рынок коммунальных концессий демонстрирует достаточно высокий уровень активности, однако качество большинства проектов оставляет желать лучшего.

Из сотен действующих соглашений лишь единицы можно назвать успешными и качественными.

Среди основных причин низкой эффективности – недостаток системных мер поддержки отрасли, что препятствует притоку внебюджетных инвестиций и ограничивает качественную модернизацию инфраструктуры, сводя усилия преимущественно к временному замедлению ее износа.

Только текущая потребность в модернизации инфраструктуры ЖКХ до 2030 года достигает внушительных 4,5 трлн рублей. А ведь параллельно стоит задача совершенствования новой опорной инженерной инфраструктуры для стремительно развивающихся проектов комплексного развития территорий. Особенно явно эту потребность мы видим на территориях активного развития туристического кластера – в Южном и Дальневосточном федеральных округах.

Одним из препятствий, сдерживающих приток частных инвестиций в сектор ЖКХ, выступает высокая стоимость заимствований и невозможность полностью переложить расходы на обслуживание кредитов в тариф. Рынком прорабатывается ряд инициатив, включая такие механизмы, как целевое фондирование банков для финансирования приоритетных проектов и субсидирование процентных ставок по кредитам.

К сожалению, пока эти инициативы не получили активного развития. Между тем мы видим большой пул региональных проектов, реализация которых приостановлена. К примеру, газификация регионов Дальнего Востока предполагает масштабную модернизацию систем теплоснабжения и переход локальных источников тепла на экологически чистое и более экономичное «голубое топливо», что требует значительных капиталовложений. Реализация таких проектов без федеральной поддержки невозможна.

В отчете Счетной палаты верно отмечено еще одно ограничение, препятствующее притоку инвестиций в отрасль ЖКХ: темпы роста тарифов на коммунальные услуги для граждан значительно отстают от уровня инфляции. Это создает условия,

невыгодные для инвесторов и ухудшающие ценность концессий как инструмента привлечения частных инвестиций. Повышение прозрачности тарифной политики создаст условия для инвесторов, позволив им уверенно рассчитывать сроки возврата вложений на длительную перспективу.

Еще один важный фактор – наличие большого количества фиктивных концессий, подписанных формально, без реального инвестиционного наполнения. Подобные соглашения создают иллюзию прогресса, тогда как реальная инфраструктура продолжает деградировать.

Качество подготовки и исполнения концессионных соглашений играет определяющую роль.

Реализация проекта с участием банка служит своеобразной гарантией высокого качества подготовки и обеспечивает достижение его целей.

Сбербанк стал первопроходцем в создании кредитных решений для привлечения заемного финансирования в концессии ЖКХ, разработав рекомендованную форму концессионных соглашений. Этот документ стал своего рода эталоном для рынка, обеспечив юридическую основу и прозрачную финансовую модель расчета экономических эффектов и рисков.

Стандарты повышают прозрачность и эффективность проектов, поэтому особенно важно разработать единые правила финансово-экономического обоснования концессий, как справедливо отмечено в отчете.

Однако даже использование проверенных инструментов не решает главную проблему – диспропорцию инвестиционных потоков. По данным исследования, около 8 % существующих концессий аккумулируют почти половину всех привлеченных средств. Подобная концентрация ресурсов на небольшом числе объектов снижает общую эффективность и не решает задачу комплексной модернизации.

Таким образом, важнейшими направлениями дальнейшего совершенствования регулирования рынка коммунальных концессий становится разработка прозрачной методологии выбора приоритетных объектов для инвестиций, формирование эффективной политики тарифообразования и расширение федеральных мер поддержки регионов для создания привлекательных условий для бизнеса.

Решение указанных задач позволит кардинально изменить ситуацию, повысить доверие участников рынка и кратно увеличить объем внебюджетных инвестиций для модернизации и создания новой коммунальной инфраструктуры, что положительно скажется на качестве жизни миллионов граждан.



Ольга Сердюк

первый заместитель исполнительного директора
Ассоциации предприятий сферы ЖКХ
«Объединенный Жилищно-Коммунальный совет»

Сфера ЖКХ является лидером по количеству заключенных концессионных соглашений, что обусловлено в первую очередь законодательными ограничениями. В 2012 году Президент Российской Федерации поручил обеспечить создание благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в сферу ЖКХ в целях решения задач модернизации и повышения энергоэффективности объектов коммунального хозяйства, повышения качества жилищно-коммунальных услуг. А с 2015 года передача находящихся в государственной или муниципальной собственности объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения во владение и пользование хозяйственных обществ допускается только в концессию либо, в ограниченном числе случаев, в аренду.

За последнее десятилетие принималось множество решений и нормативных актов в целях снятия административно-правовых барьеров, препятствующих реализации концессионной модели в сфере ЖКХ, чтобы активизировать заключение концессионных соглашений в отношении коммунальных объектов для обеспечения притока частных инвестиций.

В то же время остаются животрепещущими вопросы недостаточности финансирования объектов коммунальной инфраструктуры, влекущие невозможность их поддержания в нормативном состоянии и низкие темпы технологического обновления.

Задачи строительства, реконструкции и модернизации объектов коммунальной инфраструктуры и улучшения качества предоставляемых коммунальных услуг, обеспечения значимого роста энергетической и ресурсной эффективности в жилищно-коммунальном хозяйстве обозначены в рамках национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни», определенной Указом Президента Российской Федерации № 309¹.

Президент Российской Федерации поручил Правительству Российской Федерации обеспечить наращивание субъектами Российской Федерации темпов реализации программ модернизации коммунальной инфраструктуры. Для успешного выполнения соответствующих мероприятий и достижения национальных целей развития

1. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

Российской Федерации в ЖКХ необходимо привлечение масштабных инвестиций, в том числе за счет частных инвестиций по модели государственно-частного партнерства.

Отчет Счетной палаты представляет собой полное и качественное исследование проблематики применения механизма концессий и привлечения частных инвестиций в сферу ЖКХ, поскольку именно этот механизм является основным для привлечения внебюджетных средств в обновление объектов коммунальной инфраструктуры.

В отчете подробно изучены проблемы нормативного регулирования концессий в ЖКХ и правоприменительной практики, в том числе в сфере тарифного регулирования, и четко и объективно обозначены основные препятствия в реализации концессионных соглашений:

- низкий уровень инвестиций в большинстве концессий, заключенных без достаточного финансово-экономического обоснования;
- неполнота, противоречивость и недостоверность данных о количестве, параметрах и результатах концессионных соглашений, содержащихся в информационных системах федеральных органов исполнительной власти и иных уполномоченных органов;
- недостаточность мер бюджетной поддержки.

Представляется обоснованной необходимость разработки и реализации системных мер поддержки концессионных проектов, реализуемых в сфере ЖКХ, в том числе в части регулирования условий их заключения, изменения и исполнения, обеспечения баланса публичных и частных интересов, совершенствования механизмов сбора, учета и анализа исходных и отчетных данных. Необходимо совершенствовать правила бюджетной поддержки с определением требований к показателям эффективности проектов, для того чтобы механизм концессии продемонстрировал заложенный в нем потенциал и стал более значимым инструментом привлечения внебюджетных инвестиций в ЖКХ.



Денис Качкин

адвокат, управляющий партнер,
руководитель практики по инфраструктуре и ГЧП,
заведующий базовой кафедрой
юридического факультета НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург

Представленный отчет Счетной палаты убедительно демонстрирует, что механизм концессий, несмотря на свое широкое распространение в жилищно-коммунальной сфере, до настоящего времени не стал полноценным инструментом масштабного привлечения внебюджетных инвестиций. На концессии приходится 85 % всех заключенных соглашений, но при этом в концессию передано лишь 12,4 % объектов ЖКХ. Преобладающее число соглашений – это малобюджетные проекты с инвестициями менее 10 млн рублей. Такая картина требует системного переосмысливания подходов к правовому и институциональному сопровождению концессионной модели в сфере ЖКХ.

Как консультант, специализирующийся на проектах ГЧП уже почти 15 лет, отмечу несколько ключевых проблемных узлов, которые препятствуют полноценной реализации инвестиционного потенциала концессий в этой отрасли.

1. Недостаток федеральных игроков на рынке концессий

Сегодня лишь семь федеральных концессионеров ведут деятельность более чем в двух регионах, при этом на их долю приходится почти 59 % всех заявленных инвестиций. Это свидетельствует о высокой концентрации инвестиционных ресурсов в руках немногих игроков и о нехватке условий для формирования устойчивого пула новых федеральных концессионеров. Чтобы изменить ситуацию, необходимы:

- более качественная подготовка проектов, прежде всего публичной стороной, более активное использование конкурсных процедур для создания здоровой конкурентной среды в отрасли и унификация требований к квалификации концессионеров (в том числе к опыту и финансовой устойчивости);
- создание на федеральном уровне единого методического центра компетенций, целью деятельности которого было бы внедрение лучших отраслевых практик и снижение транзакционных издержек на подготовку качественных проектов публичной стороной;
- оптимизация тарифной политики и корректировка баланса между интересами потребителей и инвесторов для повышения рентабельности проектов;
- усиление мер по защите прав концессионеров, особенно в части предсказуемости тарифного регулирования и учета «особых обстоятельств».

2. Индекс ограничения роста платы граждан за ЖКУ как тормоз инвестиций

Формируемый на федеральном уровне индекс изменения размера платы граждан за коммунальные услуги (индекс роста платежей населения) по-прежнему оказывает существенное сдерживающее влияние на инвестиции в сферу ЖКХ. В условиях, когда значительная часть объектов нуждается в модернизации, а доля изношенных сетей достигает 40–50 %, жесткое ограничение на рост тарифов не позволяет концессионерам закладывать в проектные модели возврат инвестиций и окупаемость проектов.

Без пересмотра подходов к расчету и применению индекса (например, через предоставление возможности дифференциации по регионам или для отдельных категорий проектов) рассчитывать на приток долгосрочного частного капитала невозможно. Особенно это актуально в контексте задач, поставленных в нацпроекте «Инфраструктура для жизни», требующего мобилизации 4,5 трлн рублей до 2030 года.

3. Отсутствие комплексного подхода к государственной поддержке

Одна из главных системных проблем, выявленных Счетной палатой, – это отсутствие на федеральном уровне комплексного подхода к реализации мер государственной поддержки концессионных проектов. Поддержка предоставляется в разрозненной форме, через разные ведомства и по различным критериям. Механизмы льготного финансирования, инфраструктурные бюджетные кредиты, компенсации капвложений не увязаны между собой, отсутствует единый цифровой ресурс, содержащий агрегированную информацию о доступных мерах поддержки.

Бизнесу зачастую приходится «собирать» проект по частям, взаимодействуя с несколькими ведомствами, каждое из которых использует собственные критерии и подходы. Это не только усложняет реализацию проектов, но и снижает доверие инвесторов к системе как таковой. Создание единого федерального окна поддержки концессионных проектов – как информационного, так и организационного – представляется критически важным шагом.

Вывод

Для превращения концессий в полноценный рычаг привлечения частных инвестиций в ЖКХ необходимо устраниТЬ институциональные барьеры, устраниТЬ дублирование функций между ведомствами и обеспечить единые правила игры как на федеральном, так и на региональном уровне. Совершенствование законодательства о концессионных соглашениях, пересмотр тарифной политики и выстраивание системы государственной поддержки на принципах комплексности и прозрачности – это не просто рекомендации, а необходимые условия для устойчивого развития отрасли.



Сергей Сиваев

профессор факультета городского
и регионального развития НИУ ВШЭ,
кандидат технических наук

Обновление, модернизация и развитие коммунальной инфраструктуры городов Российской Федерации – одно из ключевых условий обеспечения устойчивого и надежного коммунального обслуживания населения и нормального функционирования городского хозяйства. Развитие механизмов государственно-частного партнерства и привлечение частных инвестиций в коммунальную инфраструктуру – важные направления решения этой задачи. Но более чем десятилетняя практика применения концессионных соглашений в коммунальном секторе России не дала однозначного позитивного ответа на вопрос об эффективности применяемых инструментов, что приводит к полярным экспертным оценкам целесообразности ставки на частные компетенции и частные финансы в этом социально чувствительном секторе экономики. При этом в целом реальных альтернатив применению механизмов концессии для обновления основных фондов коммунальной инфраструктуры также в настоящее время не предлагается. Национальный проект «Инфраструктура для жизни» предполагает привлечение в городскую инфраструктуру, в том числе коммунальную, 4,5 трлн рублей до 2030 года из разных источников. При этом планируемые меры государственной поддержки (в основном льготные кредиты) до 2030 года составят 1,8 трлн рублей. Возможный источник разницы между этими цифрами – инвестиционные ресурсы в рамках коммунальных концессий. Данные обстоятельства делают анализ реализации концессионных соглашений, выполненный Счетной палатой, чрезвычайно актуальным. Объем проанализированных первичных документов, привлечение к этой работе КСО субъектов Российской Федерации, экспертного сообщества позволяет утверждать, что в отчете представлен уникальный объем информации о практике концессионных соглашений в коммунальном комплексе России.

Выводы, сделанные на базе проведенного исследования, представляются обоснованными. И именно поэтому внушают большие опасения за состояние коммунальной инфраструктуры городов.

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

При этом следует осознавать, что меры государственной поддержки в текущей ситуации высокой стоимости заимствований безусловно важны, позволяют реализовать ряд приоритетных или критически важных проектов, но не способны решить задачу модернизации сектора на всей территории страны.

«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».

Теоретические предпосылки говорят о том, что коммунальный сектор должен быть привлекателен для инвестиций, поскольку это монопольный сектор с практически гарантированным сбытом, и если стороны концессионного соглашения договариваются о цене производимых товаров и услуг на длительный период, то такая ситуация позволяет с высокой точностью планировать выручку будущих периодов и минимизировать риски возврата инвестиций. И казалось бы, именно такая логика заложена в концессионное законодательство. Но это не так. Формально цена на товары и услуги является предметом соглашения в виде долгосрочных параметров тарифного регулирования (ДПР), полученных на основании конкурсных процедур. Но в итоге решение по цене (тарифу) – это не предмет соглашения, а административное действие регионального тарифного регулятора. Он, конечно, должен использовать определенные в концессионном соглашении ДПР, но у него есть еще и установленные сверху предельные индексы изменения стоимости коммунальных услуг для населения, которыми он также должен руководствоваться. И эта коллизия формирует главные инвестиционные риски, которые определяют низкую инвестиционную привлекательность коммунального сектора. Попытка ввести предельные индексы на более чем один год детально проанализирована в отчете. Помимо того что период установления таких индексов в любом случае существенно короче срока заключения концессионного соглашения, их установление не опирается на понятные и прозрачные критерии.

«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».

В отчете выделена важная положительная тенденция, которая сложилась в настоящее время даже в рамках достаточно рискованных концессионных соглашений в коммунальном секторе. Речь идет о положительном опыте крупных частных игроков на рынке оказания коммунальных услуг, которые существенную часть своих

инвестиционных обязательств могут исполнять не за счет привлеченных финансовых ресурсов, а за счет сокращения непроизводительных издержек в своей производственной деятельности (трансакционных издержек). Это достигается за счет укрупнения масштабов хозяйственной деятельности, формирования единой технической, закупочной, кадровой политики и т. д. Это важный тренд, особенно в условиях текущей высокой стоимости заимствования.

Отмечу еще раз, что аналитическая часть отчета выполнена комплексно и качественно. Вопрос, какие шаги необходимо предпринимать на государственном уровне для повышения инвестиционной привлекательности сектора для частных инвестиций, – это вопрос непростой профессиональной дискуссии, где не последнее значение имеет социально-политический фактор, связанный с высокой социальной чувствительностью коммунального сектора. Предложения Счетной палаты 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-ФЗ следует признать важным и правильным, но с замечанием, что такие формы должны разрабатываться отдельно для подсекторов коммунальной инфраструктуры (теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение и т. д.) и апробироваться такие формы финансовой модели должны государственные финансовые институты развития в рамках своих кредитных практик (предпочтительно – Внешэкономбанк). Конкретность обязательств, система мониторинга их исполнения обеими сторонами, фиксированные последствия неисполнения обязательств – также важное и правильное предложение по результатам проведенного анализа.

При этом выполненный анализ просто не может решить все проблемные вопросы коммунальных концессий. Это прежде всего прерогатива исполнительных органов власти. Но выполненная работа еще раз акцентирует внимание на проблемах обновления и модернизации коммунального сектора и формирует широкое поле для профессиональных дискуссий. Я бы выделил две стратегические темы для обсуждения:

- 1) можно ли с целью снижения инвестиционных рисков из процесса исполнения концессионных соглашений исключить тарифного регулятора с учетом того, что концессионное соглашение заключается на основании конкурса, что само по себе является ценовым дерегулированием;
- 2) как следует относиться к обязательствам по инвестированию на тридцатый и более год концессионного соглашения и на какой срок целесообразно заключать концессионные соглашения, если сами эти соглашения – инструмент формирования конкуренции за право работать на монопольных рынках.

Выражаю искреннюю признательность аудитору Счетной палаты Наталье Труновой и коллективу ее сотрудников за отлично выполненную работу.

Опыт регионов. Комментарии КСО



Вячеслав Комлик

аудитор Счетной палаты Алтайского края

Тема, исследованная Счетной палатой Российской Федерации в отчете о реализации концессионных соглашений, весьма актуальна для нашего субъекта.

В Алтайском крае по состоянию на 31 декабря 2024 года нуждалось в замене 1 617,0 км тепловых сетей в двухтрубном исчислении, 6 716,8 и 967,3 км водопроводных и канализационных сетей в одиночном протяжении (49,1 %, 47,0 % и 42,7 % от их общей протяженности). За пять лет этот показатель увеличился на 124,0 км, 79,6 км и 89,3 км соответственно.

За 2020–2024 годы в Алтайском крае ежегодно обновлялось в среднем 1,6 % общей протяженности тепловых сетей, 0,7 и 0,2 % водопроводных и канализационных сетей. При этом в Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года в целях предотвращения деградации систем инженерно-технического обеспечения указано на необходимость обеспечения ежегодного уровня их замены не ниже 5 % от их общей протяженности.

По состоянию на 1 апреля 2024 года в Алтайском крае по концессионным соглашениям было передано 6,5 тыс. объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. Доля переданных в концессию объектов теплоснабжения составляла 40,3 %, водоснабжения и водоотведения – 59,7 %. В 17 муниципальных образованиях действовало 30 концессионных соглашений, связанных с обеспечением населения жилищно-коммунальными услугами, из них 17 заключены в отношении объектов теплоснабжения, 13 – в отношении объектов водоснабжения и водоотведения.

При проведении экспертно-аналитического мероприятия мы так же, как и Счетная палата Российской Федерации, обнаружили противоречивость данных, содержащихся в ГАС «Управление» и сведениях, представленных органами местного самоуправления, в части объемов привлечения внебюджетных инвестиций в коммунальную сферу.

Одной из значимых проблем стала невозможность определения своевременности и полноты выполнения концессионерами взятых на себя обязательств по привлечению инвестиций, предусмотренных отдельными концессионными соглашениями, поскольку в указанных соглашениях не содержалась разбивка выполнения мероприятий по годам.

Отмечены случаи заключения концессионных соглашений с установлением показателей качества, надежности и энергоэффективности без положительной динамики, а также с низким объемом запланированных вложений в объекты, полученные в концессию, что по своей сути не может являться существенной инвестицией и не позволяет качественно модернизировать коммунальную инфраструктуру.

В Алтайском крае мероприятия по реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры, запланированные концессионными соглашениями, в основном реализуются в установленные сроки.

Стоить отметить, что в соответствии с Федеральным законом № 115-ФЗ¹ целью заключения концессионных соглашений является привлечение инвестиций в экономику, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям. Основная цель заключения концессионного соглашения для потенциальных инвесторов – окупаемость вложений.

Анализ практики применения модели концессионных соглашений в Алтайском крае показывает, что указанный механизм демонстрирует свою эффективность преимущественно в крупных муниципальных образованиях, характеризующихся высоким полезным отпуском жилищно-коммунальных ресурсов и относительно низкой степенью износа основных фондов. В малых населенных пунктах в результате реализации такой модели государственно-частного партнерства наблюдаются и прогнозируются отрицательные тарифные и (или) бюджетные последствия, связанные с устанавливаемыми Правительством Российской Федерации предельными индексами изменения размера платы граждан за коммунальные услуги.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия, проведенного Счетной палатой Алтайского края, подтверждают выводы Счетной палаты Российской Федерации, содержащиеся в представленном отчете.

1. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».



Людмила Ермакова

аудитор контрольно-счетной палаты Амурской области

Амурская область входит в пятерку субъектов Российской Федерации, в которых в концессию передано более 30 % объектов жилищно-коммунального хозяйства.

В 2024 году на территории Амурской области действовало 267 концессионных соглашений в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, концедентом по которым выступают муниципальные образования области, третьей стороной – Амурская область.

По результатам 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» контрольно-счетная палата Амурской области выявила ряд системных проблем и недостатков.

Выводы экспертно-аналитического мероприятия свидетельствуют о том, что механизм концессионных соглашений не стал значимым инструментом привлечения инвестиций в сектор ЖКХ Амурской области.

Незначительный объем инвестиций, с точки зрения их привлечения, носит формальный характер и выражается в основном в направлении концессионером средств на эксплуатацию объектов сферы ЖКХ.

Стоимость передаваемого концессионеру имущества значительно превышает объем инвестиций, направляемых концессионером на реконструкцию объектов системы ЖКХ, включенных в концессионное соглашение. При этом концессионерами не всегда в срок выполняются мероприятия по реконструкции объектов. Одна из причин – несоответствие сроков выполнения мероприятий концессионного соглашения и сроков, установленных в инвестиционной программе.

Распространенной является практика переноса сроков реализации мероприятий по концессионным соглашениям. Практика показала, что сроки переносятся по согласованию сторон по причине невыполнения концессионером обязательств, что создает условия для ухода концессионера от ответственности.

Концессионные соглашения не в полной мере соответствуют требованиям Федерального закона № 115-ФЗ, в том числе:

- в части применения мер ответственности: меры ответственности, предусмотренные концессионным соглашением за невыполнение концессионером условий соглашения, не всегда позволяют концеденту применить меру ответственности в виде взыскания с концессионера неустойки. В ряде случаев отмечен низкий уровень претензионно-исковой работы со стороны концедента при несоблюдении концессионером условий концессионного соглашения;
- в части осуществления концедентом контроля за соблюдением концессионером условий и обязательств концессионного соглашения: порядок контроля не предусматривает сроки, периодичность контроля, формы отчетности с обязательством концессионера о ее предоставлении и т. д.

По результатам экспертно-аналитического мероприятия разработаны рекомендации, которые направлены муниципальным органам власти области, являющимся концедентами по концессионным соглашениям в сфере ЖКХ, и министерству жилищно-коммунального хозяйства Амурской области.

Итогом проведенного анализа реализации концессионных соглашений в первую очередь стало представление в Счетную палату Российской Федерации актуальной информации о практике реализации концессионных соглашений на территории Амурской области, которая использована в разработке предложений (рекомендаций) Правительству Российской Федерации, изложенных в отчете Счетной палаты Российской Федерации, составленном с учетом материалов контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

Предложения (рекомендации) Счетной палаты Российской Федерации направлены на решение наиболее актуальных проблем, выявленных при анализе реализации концессионных соглашений в сфере ЖКХ, в частности на увеличение объема привлечения инвестиций в сектор ЖКХ, обеспечение поддержки концессионных проектов, а также обеспечение полноты и прозрачности сведений о реализации концессионных соглашений.



Ирина Тулякова

Председатель Счетной палаты Владимирской области

До постановления Государственной Думы № 5785-8 ГД¹ и дальнейших решений о поручении региональным контрольно-счетным органам (КСО) провести анализ концессионных соглашений в сфере ЖКХ проведение каких-либо мероприятий в этом направлении скорее было исключением, чем правилом.

Причиной этого, возможно, являлось отсутствие в Федеральном законе № 6-ФЗ² четкого указания на то, что рассматриваемый вопрос относится к полномочиям региональных КСО. Так, организация тепло- и водоснабжения отнесена к вопросам местного значения, поэтому на областных уровнях концессионных соглашений в сфере ЖКХ практически нет.

Именно такой логикой руководствовались правовые службы региональных органов власти, не направляя в контрольно-счетные органы даже сами законы об утверждении концессионных соглашений для проведения соответствующей экспертизы.

Данное обстоятельство стало предметом обсуждения в декабре 2022 года на заседании отделения Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате РФ в Центральном федеральном округе. По предложению КСО Центрального федерального округа Комиссия Совета по правовым вопросам в 2023 году провела анализ практики осуществления региональными КСО экспертизы проектов нормативных правовых актов в части вопросов заключения и утверждения концессионных соглашений.

Поэтому проведение экспертно-аналитического мероприятия, предусматривающего анализ реализуемых в субъекте концессионных соглашений, позволило нам оценить эффективность системы управления коммунальным комплексом в новых реалиях и результативность реализации концессионных соглашений в регионе.

Проведенный нами анализ исполнения концессионных соглашений, основная доля (около 80 %) которых в нашем регионе приходится на сферу теплоснабжения, позволил сделать вывод, что в целом наблюдается рост качества услуг и надежность поставки ресурсов. Например, снизился удельный расход топлива на производство единицы тепловой энергии и уменьшилось количество прекращений подачи тепловой

-
1. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 27 февраля 2024 г. № 5785-8 ГД «О поручении Счетной палате Российской Федерации».
 2. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований».

энергии. При этом установлено, что реализация концессионных соглашений не влияет на динамику роста тарифов в муниципальных образованиях относительно их среднеобластных значений и уровня инфляции.

Мероприятия по созданию, реконструкции, модернизации объектов коммунального хозяйства выполняются в основном в соответствии с условиями соглашений. При этом в ряде случаев отмечались несоблюдение установленных сроков реализации мероприятий и перенос их на более поздние периоды или замена.

Отсутствие серьезных проблем и нарушений при реализации концессионных соглашений способствовало тому обстоятельству, что концессионером в подавляющем числе соглашений в сфере теплоснабжения на территории Владимирской области выступает ООО «ВладимиртеплоГаз», которое на 100 % контролируется Правительством Владимирской области. При этом сбор платежей с потребителей за коммунальный ресурс концессионером производится через единый расчетный центр, также подконтрольный Правительству региона.

Все заключенные соглашения содержат инвестиционную составляющую. Вложенный объем инвестиций по концессионным соглашениям во Владимирской области за 10 лет их реализации (с 2012 года) составил свыше 6,8 млрд рублей.

При этом нами отмечены факты незначительных объемов инвестиций, предусмотренных отдельными заключенными концессионными соглашениями. Например, в одном из поселков сумма инвестиций концессионера – ООО «Водник» – не превышает и 5 млн рублей на срок более десяти лет, что вряд ли соотносится с целью государственно-частного партнерства. Поэтому полностью поддерживаем предложение Счетной палаты Российской Федерации по установлению Минэкономразвития России минимальных пороговых значений для размера инвестиционных обязательств концессионера в сфере ЖКХ.

Не меньшего внимания заслуживает предложение Счетной палаты о разработке системных мер поддержки проектов модернизации отрасли ЖКХ, реализуемых с использованием механизма заключения концессионных соглашений, с учетом региональной и муниципальной специфики, а также с введением требований к показателям эффективности проектов.

Со своей стороны, для повышения эффективности концессионных договоренностей на региональном уровне предлагаем к реализации следующие меры:

- 1) целевые государственные программы для модернизации небольших поселков и малых городов как основа комплексных мер финансовой поддержки объектов. Отдельная водонапорная башня, небольшая котельная или сельский водопровод вряд ли заинтересуют частного инвестора, а вот масштабный проект с участием нескольких муниципальных образований при поддержке со стороны региональной власти явно привлечет внимание инвесторов;

- 2) организация подготовки специалистов, ответственных за сопровождение концессионных соглашений, в том числе разработка профессиональных стандартов для лиц, представляющих органы государственной и муниципальной власти в реализации концессионных договоров.

Также в условиях жесткой денежно-кредитной политики, реализуемой Центральным Банком России, требуется совершенствование механизма государственной поддержки инвестиций, осуществляемых концессионерами. Это могут быть программы субсидирования ставки банковского кредитования, предоставление налоговых преференций, упрощение процедур согласования проектов, предоставление государственных гарантий и т. д. Например, по решению Губернатора Владимирской области Александра Авдеева, в целях исключения расходов единой теплоснабжающей организации ООО «Владимиртеплогаз» на обслуживание кредитных договоров с высокой процентной ставкой, принято решение об оказании обществу финансовой поддержки (в том числе посредством взноса в уставный капитал).

В целом представленные Счетной палатой Российской Федерации итоги экспертно-аналитического мероприятия обозначили ряд системных проблем, а также вектор совершенствования государственной политики в сфере реализации концессионных соглашений, что, по мнению Счетной палаты Владимирской области, в итоге приведет к тому, что концессионные соглашения будут не только решать тактические задачи «выживания», но и станут инструментами стратегического развития.



Ирина Карнакова

Председатель Контрольно-счетной палаты Вологодской области

Национальной целью развития страны до 2030 года согласно Указу Президента РФ № 309¹ определена комфортная и безопасная среда для жизни, для достижения которой установлена задача по реализации программы модернизации коммунальной инфраструктуры и улучшению качества предоставляемых коммунальных услуг.

Большой износ коммунальных сетей и технологического оборудования на объектах жилищно-коммунальной сферы требует от региональных властей поиска новых путей и источников для модернизации и реконструкции таких объектов.

Одним из механизмов привлечения внебюджетных средств для обновления основных фондов в сфере ЖКХ является заключение с инвесторами концессионных соглашений на объекты коммунальной инфраструктуры.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия Счетной палатой Российской Федерации (далее – Счетная палата) проведена оценка результативности применения механизма концессии в сфере ЖКХ, проанализировано соблюдение Федерального закона № 115-ФЗ² при реализации концессионных соглашений в субъектах Российской Федерации.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия были затронуты такие аспекты, как неполнота и недостоверность данных о реализуемых концессионных соглашениях в информационных системах федеральных органов исполнительной власти.

По предложению Счетной палаты в 2024 году Контрольно-счетной палатой Вологодской области (далее – КСП Вологодской области) проведено экспертно-аналитическое мероприятие по анализу реализации концессионных соглашений в сфере коммунальной инфраструктуры на территории области, в рамках которого дана оценка законности и результативности реализации концессионных соглашений в сфере ЖКХ на территории области.

Следует отметить, что проблемы и недостатки, установленные КСП Вологодской области по итогам экспертно-аналитического мероприятия, идентичны выявленным Счетной палатой, в том числе:

-
1. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».
 2. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ).

- несоразмерность объема инвестиций и стоимости передаваемого в концессию имущества;
- установление в соглашениях нулевых индикаторов по ряду показателей надежности, а также индикаторов с отрицательной динамикой;
- отсутствие в соглашениях штрафных санкций за невыполнение или нарушения концессионером сроков выполнения мероприятий;
- неразмещение актов о результатах контроля на официальных сайтах муниципальных образований, а также несоблюдение сроков их размещения.

При проведении анализа применяемого тарифного регулирования в сфере ЖКХ Счетная палата обращает внимание на снижение инвестиционного потенциала коммунального сектора в связи с краткосрочным прогнозированием и ограничением индексации размера платы граждан за коммунальные услуги.

Более половины заключенных концессионных соглашений (60,8 %) содержат инвестиционные обязательства в объеме менее 10 млн рублей с суммарным объемом инвестиций 1,9 млрд рублей, или 0,4 % общего объема инвестиций. Концессионные соглашения с объемом инвестиций более 500 млн рублей с суммарным объемом инвестиций 465,9 млрд рублей составляют только 8,1 % от заключенных соглашений.

Мероприятие, проведенное КСП Вологодской области, показало, что значимая часть соглашений муниципальными образованиями области заключается с представителями малого и среднего предпринимательства, ранее эксплуатировавшими объекты коммунальной инфраструктуры на условиях договоров аренды, по причине отсутствия интереса крупных инвесторов к осуществлению деятельности на территории малых населенных пунктов в рамках концессии.

По итогам анализа соразмерности обязательств концессионера установлено, что в 30 % концессионных соглашений объемы частных инвестиций составляют не более 0,6 млн рублей, что существенно ниже балансовой стоимости передаваемых в концессию объектов. Механизм концессии, при большом количестве заключенных концессионных соглашений (85 соглашений в 18 муниципальных образованиях области), не стал значимым механизмом привлечения внебюджетных инвестиций в сектор ЖКХ.

При проведении анализа соблюдения концедентами требований Федерального закона № 115-ФЗ в части осуществления контроля за соблюдением условий концессионных соглашений Счетная палата акцентирует внимание на недостаточности осуществляемого контроля и последующих рисках невыполнения мероприятий в установленный срок, не осуществления инвестиций в полном объеме, ухудшения качества услуг ЖКХ, что также характерно для отдельных муниципальных образований Вологодской области.

Предложения Счетной палаты о необходимости разработки типовой формы расчетной финансово-экономической модели концессионного соглашения в сфере ЖКХ,

определения минимального объема инвестиционных обязательств концессионера, разработки системных мер поддержки концессионных проектов рациональны и направлены на обеспечение достижения запланированного результата при реализации концессионных соглашений.

Проведенное Счетной палатой экспертно-аналитическое мероприятие позволило обрисовать четкую картину применения механизма концессии в сфере ЖКХ, выявило ключевые проблемы при реализации концессионных соглашений на местах, установило недостатки нормативной базы в данной сфере. Уверены, что выработанные предложения будут способствовать достижению задачи по модернизации коммунальной инфраструктуры и улучшению качества коммунальных услуг, предоставляемых населению.



Жанна Чиркова

аудитор Контрольно-счетной палаты Иркутской области

Благодаря совместной масштабной работе с участием Счетной палаты Российской Федерации, КСО регионов, включая муниципальные образования по анализу 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, подведены итоги развития механизмов взаимодействия государства и бизнеса как важного фактора формирования эффективной экономической политики страны, повышения инновационной активности, развития инфраструктуры.

По данным ГАИС «Управление», на территории Иркутской области из 158 заключенных за весь 10-летний период концессионных соглашений в сфере коммунальной инфраструктуры значительная часть (47 %) была расторгнута. Выборочный анализ 45 соглашений, проведенный Контрольно-счетной палатой Иркутской области по разработанным Счетной палатой Российской Федерации критериям, с суммарным объемом инвестиций более 5 млрд рублей выявил ряд системных нарушений и замечаний:

- низкая инвестиционная составляющая (в одной трети соглашений размер инвестиций составлял менее 10 % от стоимости переданного имущества, а в 11 % случаев срок привлечения инвестиций приходился на 21–30 годы реализации, что не соответствует сути концессии);
- нарушение условий заключенных концессионных соглашений, при этом механизмы защиты за нарушение обязательств отсутствуют (не предусмотрены), что не способствует эффективному использованию государственных ресурсов и улучшению качества предоставляемых услуг населению;
- слабый контроль со стороны концедентов по исполнению условий концессионных соглашений и, как результат, недостижение показателей (29 %), неразмещение годовых отчетов (82 %) и актов контроля (47 %), что требует усиления ответственности сторон, а также повышения открытости обязательств.

Такие факторы, как несовершенство действующего законодательства, недостаточность бюджетных и иных мер поддержки концессионеров, низкая рентабельность проектов, длительные сроки окупаемости инвестиций, высокий износ сетей, длительные процедуры согласования, отсутствие системного подхода, искусственное сдерживание

тарифов, отпугивает потенциальных участников. Внешняя среда меняется динамично, и чтобы рассматривать концессию в качестве приоритетной модели для решения застарелых отраслевых проблем, необходимы законодательные изменения концессионных условий, повышающие их доступность на основе баланса интересов, качественной вовлеченности муниципальных образований при должной координации.

Предлагаемые меры государственной поддержки инфраструктурных проектов внушительны, но вместе с тем разрознены и не всегда увязаны по целям, показателям и исполнителям. К самым популярным мерам можно отнести бюджетные кредиты, средства ФРТ, займы ГК «ВЭБ.РФ», инфраструктурные облигации (АО «ДОМ.РФ»), субсидии и иные межбюджетные трансферты из федерального бюджета регионам в рамках различных государственных программ, налоговые преференции РСО и др.

Выводы отчета подтверждают необходимость совершенствования законодательства, часть изменений уже подготовлена (уточнены требования по участию концессионера в конкурсе, установлен запрет для участия унитарных предприятий, ограничено участие недобросовестных лиц и др.). При этом справедливо отмечена недостаточная государственная поддержка концессионных соглашений в жилищно-коммунальной сфере, указано на отсутствие методологии оценки их эффективности и мониторинга обязательств, выявлена необходимость совершенствования порядка расчета индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по субъектам Российской Федерации и др.

Необходимо отметить своевременность рекомендаций (предложений) Счетной палаты Российской Федерации по изменению существенных условий типовых концессионных соглашений, определению минимального размера инвестиционных обязательств, совершенствованию мониторинга на предмет взятых на себя обязательств, разработке системных мер поддержки концессионных проектов, реализуемых в сфере ЖКХ, с определением требований к показателям эффективности проектов, что соответствует Стратегии развития строительной отрасли и ЖКХ и направлено на расширение применения механизма концессионных соглашений.



Евгений Сунцов

аудитор Контрольно-счетной палаты Кировской области

Проведенный Счетной палатой Российской Федерации с участием региональных контрольно-счетных органов анализ реализации концессионных соглашений в жилищно-коммунальном хозяйстве затрагивает важнейшую сферу жизнеобеспечения населения. Выводы, которые сделаны по итогам экспертно-аналитического мероприятия, объективно отражают ситуацию, сложившуюся при реализации концессионных соглашений и в Кировской области – субъекте Российской Федерации с одной из самых высоких долей объектов ЖКХ, переданных в концессию.

Главная проблема, отмеченная в отчете о результатах мероприятия, заключается в том, что концессионные соглашения, по сути, не выполняют заявленную функцию привлечения внебюджетных инвестиций в объекты коммунального хозяйства.

В Кировской области обращает на себя внимание высокий (и растущий) средний уровень износа основных фондов, переданных в концессию, превышающий 62 %. Критический уровень износа, помимо значительных инвестиций, требует дополнительных «непродуктивных» затрат на содержание и ремонт объектов, которые сложно компенсировать за счет эксплуатации объектов и тарифной выручки.

Особенно напряженная ситуация сложилась в сфере теплоснабжения. В соответствии с Федеральным законом «О теплоснабжении» муниципальные объекты теплоснабжения, срок ввода в эксплуатацию которых превышает пять лет, подлежат передаче в пользование исключительно по концессионным соглашениям. Однако, по оценке Контрольно-счетной палаты Кировской области, у коммерческих организаций отсутствует интерес к осуществлению деятельности по теплоснабжению населения в «проблемных» с точки зрения платежеспособности населения и надежности теплоснабжения населенных пунктах. У крупных теплоснабжающих компаний нет заинтересованности в эксплуатации малых объектов, а у малых предприятий, как правило, отсутствуют собственные возможности инвестирования без участия бюджета. В таких условиях, как справедливо отмечено и Счетной палатой Российской Федерации, концессионные соглашения заключаются не на создание (реконструкцию), а на эксплуатацию объектов.

Таким образом, решение вопроса теплоснабжения «проблемных» населенных пунктов с использованием законного механизма концессии возможно только при прямом (бюджетное финансирование) либо косвенном (например, привлечение государственного предприятия) государственном участии.

В целом механизмы концессии наиболее активно используются в крупных муниципалитетах, например в областном центре – г. Кирове, где фактический объем инвестиций в объекты концессии составляет 79 % от объема в целом по области. Однако и по объектам г. Кирова концессионные соглашения реализуются с привлечением бюджетного ресурса – льготных заемов ППК «Фонд развития территорий» (за счет средств Фонда национального благосостояния).

Счетная палата Российской Федерации по результатам проведенного анализа отметила разрозненность финансовых ресурсов и инструментов, направляемых на поддержку реализации концессионных соглашений федеральными органами исполнительной власти и институтами развития. В связи с этим считаем особенно актуальным предложение Счетной палаты по разработке системных мер поддержки проектов модернизации отрасли ЖКХ, реализуемых в рамках концессионных соглашений.



Елена Ряшенцева

заместитель председателя – аудитор Контрольно-счетной палаты
Республики Хакасия

Выводы и предложения, изложенные в отчете Счетной палаты Российской Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия по анализу реализации концессионных соглашений (с учетом материалов КСО субъектов Российской Федерации), имеют важное значение для Республики Хакасия.

Согласно государственной программе «Развитие коммунальной инфраструктуры Республики Хакасия и обеспечение качественных жилищно-коммунальных услуг», средний уровень износа объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в регионе составляет 55 %, что требует выполнения ряда мероприятий по их ремонту, реконструкции, модернизации и, соответственно, существенных бюджетных затрат или привлечения значительного объема инвестиций из внебюджетных источников.

В настоящее время на территории республики в сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения действует 25 концессионных соглашений (далее – КС) со сроками реализации от 8 до 30 лет, которыми охвачены 6,7 % населенных пунктов.

Общий плановый объем инвестиций, предусмотренный условиями КС, составил около 2,5 млрд рублей, из них 841 млн рублей, или 34 %, – это обязательства концедента по инвестированию в объекты ЖКХ, расположенные в шести муниципальных образованиях республики.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия Контрольно-счетной палатой Республики Хакасия отмечены факты недостаточной эффективности организации процедур планирования передачи в концессию объектов ЖКХ и несоответствия реализации КС требованиям законодательства, содержащиеся также и в отчете Счетной палаты Российской Федерации, в частности:

- отсутствие полного описания объектов КС (технико-экономических показателей), в том числе технического состояния, срока службы, начальной, остаточной и восстановительной стоимости имущества;
- нарушения в части передачи земельных участков, предназначенных для осуществления деятельности по КС (отсутствие и несоблюдение срока заключения договоров аренды, отсутствие срока аренды, описания земельных участков, размера арендной платы (ставки арендной платы) и иных сведений);
- несоответствие долгосрочных параметров тарифного регулирования значениям, установленным регулятором, невнесение соответствующих изменений в отдельные КС;

- отсутствие у отдельных концессионеров инвестиционных программ, утвержденных в установленном порядке и включающих мероприятия КС, а также утверждение инвестиционных программ двух концессионеров в период 2022–2023 годов, при этом срок реализации концессионных соглашений на момент утверждения составил 10 лет;
- несоответствие установленного штрафа (в размере 500 рублей) за нарушение требований к качеству выполняемых концессионером работ по созданию и (или) реконструкции одного из объектов КС с учетом объема предоставляемых со стороны концедента бюджетных средств (159,1 млн рублей) фундаментальной компенсационной функции неустойки, что свидетельствует о нарушении принципа юридического равенства, предусмотренного Гражданским кодексом Российской Федерации.

Анализ исполненных в республике мероприятий КС показал, что они преимущественно направлены на текущее содержание объектов КС и, в лучшем случае, на модернизацию, а не на создание новых или реконструкцию действующих объектов. В рамках отдельных КС отмечается достаточно низкая инвестиционная составляющая – объем вложений концессионера за период 8–10 лет составляет от 192 тыс. до 1 821,9 тыс. рублей.

Показатели оценки надежности и энергоэффективности в отдельных КС не установлены, а в пяти КС установлены с несоблюдением требований действующего законодательства. Некоторые из показателей не предусматривают динамику значений (статичны), что не отражает эффект от реализации задач и основных мероприятий. Кроме того, обязательства по их достижению выполняются концессионерами не в полном объеме (в 2021 году – 95,8 %, в 2022 году – 72,1 %, в 2023 году – 88,4 %).

В ходе мероприятия установлено, что в КС не определена система отчетности, в связи с чем отсутствует единообразие в части сроков и форм ее предоставления.

Контрольные мероприятия с составлением и размещением в открытом доступе актов о результатах контроля осуществлены в рамках 11 из 12 проанализированных КС, при этом в трех актах о результатах контроля отражено невыполнение мероприятий концессионерами.

Рекомендации, сформулированные Контрольно-счетной палатой Республики Хакасия по итогам мероприятия, в том числе Правительству Республики Хакасия, администрациям муниципальных образований, ориентированы на координацию подготовки, заключения и реализации КС в отношении объектов ЖКХ в регионе и обеспечение надлежащего контроля за исполнением их условий.

Отраженные в отчете предложения Счетной палаты Российской Федерации, по нашему мнению, позволяют привести в соответствие законодательным и иным нормативным правовым актам механизм реализации КС, главной целью которого является привлечение инвестиций в сферу ЖКХ.

Рекомендации Счетной палаты

Реализация рекомендаций, выданных по результатам предыдущих проверок

С 2019 года Счетная палата опубликовала 24 рекомендации, касающиеся механизма государственно-частного партнерства и концессионных соглашений в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Из них 2 были выполнены, 3 – выполнены частично. Еще 19 рекомендаций остаются на контроле.

Пример выполненной рекомендации

Счетная палата предложила Правительству Российской Федерации поручить Минфину России совместно с субъектами Российской Федерации рассмотреть возможность отнесения обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перед юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, являющимися сторонами концессионных соглашений, в том числе заключенных на строительство и эксплуатацию объектов среднего общего образования, к долговым обязательствам.

Минфин России сообщил¹, что в статьи 85, 86 и 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации внесены изменения², вступающие в силу с 1 января 2025 года. Эти изменения направлены на обеспечение долгосрочной долговой устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также на регулирование их бюджетного планирования.

Вводятся следующие ограничения:

- лимит на объем расходов бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования), которые могут быть направлены на исполнение концессионных соглашений, обязательств перед юридическими лицами, являющимися стороной соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве, а также обязательств по уплате лизинговых платежей по договорам финансовой аренды (лизинга), – не более 10 % объемов доходов бюджета субъекта Российской Федерации (муниципального образования) без учета безвозмездных поступлений. Исключение составляют безвозмездные поступления из федерального бюджета, направленные

1. Письмо от 18 ноября 2024 г. № 01-06-14/06-113729.

2. Федеральным законом от 13 июля 2024 г. № 177-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

- на софинансирование финансовых обязательств субъектов и муниципальных образований, а также безвозмездные поступления от ППК «Фонд развития территорий»;
- учет общего объема финансовых обязательств субъектов и муниципальных образований, возникающих при исполнении концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве и договоров финансовой аренды (лизинга), при расчете предельного объема государственного и муниципального долга.

Пример частично выполненной рекомендации

Счетная палата предложила Правительству Российской Федерации поручить Минстрою России совместно с ФАС России подготовить и представить в Правительство Российской Федерации предложения о внесении изменений в Правила разработки, согласования, утверждения и корректировки инвестиционных программ организаций, осуществляющих горячее и холодное водоснабжение и (или) водоотведение³, в частности:

- определить в качестве показателей контроля реализации инвестиционных программ изменение общесистемных показателей в сфере водоснабжения (снижение уровня физического износа, сокращения потерь, аварийности и иных показателей);
- утвердить форму отчетов о результатах контроля инвестиционных программ ресурсоснабжающих организаций и согласованного учета данных в информационных системах ФАС России и Минстроя России.

Минстрой России сообщил⁴, что в настоящее время ведется работа над проектом постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Он предусматривает в том числе внесение изменений в Положение о Минстрое России для наделения министерства полномочием утверждать формы инвестиционных программ организаций, осуществляющих горячее и холодное водоснабжение и (или) водоотведение.

3. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 641.

4. Письмо от 29 ноября 2024 г. № 71387-АЛ/04.

Тематические проверки Счетной палаты

Концессионные соглашения

Концессионные соглашения как инструмент государственно-частного партнерства активно используются не только в сфере ЖКХ, но и других отраслях экономики, в том числе в сфере дорожного строительства. Счетная палата неоднократно рассматривала вопросы, связанные с исполнением таких концессий, в рамках контроля деятельности Государственной компании «Автодор».

Так, в 2020 году Счетная палата [проанализировала](#) эффективность применения Госкомпанией механизма концессий для строительства двух платных трасс – «Новый выход на МКАД» и «М-11 Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58». По итогам проверки контрольное ведомство пришло к выводу, что концессии как инструмент государственно-частного партнерства себя не оправдали. Основная цель их заключения – оптимизировать бюджетные расходы и привлечь инвестиции в экономику. Однако нерешенные проблемы в сфере дорожного строительства и недостатки самих соглашений не позволили достичь поставленных целей и реализовать потенциал «дорожной концессии» в полном объеме. Как показала проверка, заключение концессионных соглашений для строительства вышеуказанных автодорог не только не помогло оптимизировать бюджетные расходы, но и привело к дополнительным затратам в размере 5,6 млрд рублей. Одной из причин такой ситуации стала длительная процедура изъятия и оформления земельных участков под строительство дорог.

Еще одной востребованной сферой применения концессионных соглашений является строительство объектов в сфере образования. Как показала [проверка](#) Счетной палаты, на начало 2024 года в этой сфере было заключено 60 концессионных соглашений на общую сумму 113,4 млрд рублей в 23 субъектах Российской Федерации, из них 59 проектов на сумму 111,2 млрд рублей получили федеральную поддержку в рамках госпрограммы «Развитие образования». В ходе анализа концессионных соглашений, реализуемых в регионах – объектах проверки, Счетная палата обратила внимание, что стоимость создания объектов образования в рамках концессий в среднем была на 50 % выше стоимости строительства таких объектов по государственным/муниципальным контрактам (договорам), заключенным с подрядными организациями.

ЖКХ

Вопросы жилищно-коммунального хозяйства традиционно находятся в фокусе приоритетного внимания Счетной палаты.

В 2019 году Счетная палата [проанализировала](#) результаты реализации региональных программ капремонта и выявила ряд системных проблем, снижающих

их эффективность. Среди них – отсутствие единого порядка формирования региональных программ, недостатки организации технического учета жилищного фонда и нехватка финансирования. В ходе анализа также была отмечена отрицательная динамика в 2016–2019 годах по количеству многоквартирных домов, класс энергоэффективности которых был повышен в результате капремонта. При этом повышение энергоэффективности дома напрямую отражается на размере коммунальных платежей.

Более подробно вопросы энергоэффективности многоквартирных домов были рассмотрены Счетной палатой в 2023 году в рамках тематического [Бюллетея](#). В основу номера легли результаты исследования, которое показало, что задача по повышению энергоэффективности жилья решается недостаточно эффективно: соответствующие количественные показатели в отношении существующего жилищного фонда не установлены, стимулирующие механизмы не разработаны, а реализуемые меры господдержки не нацелены на строительство высокоэнергоэффективных домов.

Также в 2023 году Счетная палата [проанализировала](#) сложившуюся систему полномочий в одном из важнейших секторов ЖКХ – теплоснабжении. Анализ выявил ряд системных недостатков в этой сфере: недостаточное нормативное регулирование, сложная структура управления, отсутствие единых подходов и уполномоченного органа власти, отвечающего за координацию этой работы, а также отсутствие агрегированной информации о техническом состоянии коммунальной инфраструктуры.

В 2024 году одним из ключевых мероприятий в сфере ЖКХ стал [аудит](#) текущего состояния сферы питьевого водоснабжения. По итогам анализа Счетная палата сделала вывод о недостаточной эффективности мер, направленных на развитие этого сектора, а также об отсутствии комплексного подхода к решению ключевых задач отрасли. Несмотря на улучшение отдельных показателей в среднем по стране, в сфере водоснабжения по-прежнему сохраняется ряд системных проблем и сдерживающих факторов, в том числе накопленный износ инфраструктуры, недостаточная инвестиционная привлекательность, низкий уровень цифровизации и несовершенство действующего законодательства. По мнению Счетной палаты, решить их только за счет финансовой поддержки будет затруднительно. Нужен переход к эффективной модели управления, которая обеспечит устойчивое воспроизведение этого коммунального сектора.

Международная практика

Введение

В 2025 году, по [оценкам](#) экспертов, доля городского населения в мире приближается к 60 %. Несмотря на сохраняющиеся различия в уровне урбанизации между регионами мира, города стали основными центрами расселения людей. Доступ к инфраструктуре, образованию, здравоохранению, рабочим местам является ключевым драйвером урбанизации.

Вместе с тем, несмотря на наличие развитой инфраструктуры, ее текущее состояние во многих городах мира остается неудовлетворительным. По [данным](#) Организации Объединенных Наций на 2024 год, четверть городского населения (1,1 млрд человек) живет в трущобах; 2,2 млрд человек не имеют доступа к чистой питьевой воде (42 % бытовых сточных вод не подвергаются санации); 685 млн человек – к электричеству. Объем твердых бытовых отходов составил 2,3 млрд тонн, 38 % из которых – неконтролируемые.

Одна из ключевых причин недостаточного развития городской инфраструктуры заключается в том, что, в отличие от сельской местности, города гораздо более уязвимы к кризисам и их последствиям. По [данным](#) Всемирного экономического форума, многие города, столкнувшись с последствиями изменения климата, экономическими кризисами, неконтролируемой миграцией или технологическим переходом, оказываются неспособны не только адаптироваться к новым условиям, но и поддерживать текущий уровень жизни населения. Во многом это связано как с недостатком финансов, так и с нехваткой компетенций в сфере проектного управления у городских властей.

Реализация инфраструктурных проектов сопряжена с управлеченческими и финансовыми рисками. Недостатки в системе финансового контроля снижают инвестиционную привлекательность объектов, приводят к срывам сроков и бюджетным перерасходам. По [мнению](#) экспертов Всемирного банка, ключевую роль в преодолении разрыва между имеющимися и требуемыми ресурсами и компетенциями в сфере городской инфраструктуры должны играть механизмы государственно-частного партнерства (далее – ГЧП). Передача операционных задач частному подрядчику позволяет повысить эффективность управления объектом за счет специализированной экспертизы и оптимизации внутренних процессов (от проектирования до эксплуатации), снижает фискальную нагрузку и обеспечивает бюджетную предсказуемость.

В условиях рыночной экономики для предоставления жилищно-коммунальных услуг надлежащего качества и обеспечения финансовой устойчивости предприятий жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) решающее значение имеет конкурентоспособность на основе инновационного подхода. Таким образом, эффективным инструментом развития инвестиционной и инновационной деятельности в сфере ЖКХ становится концессионное соглашение.

Концессионные соглашения (далее – КС) широко используются для привлечения частного капитала, что позволяет не только снизить финансовую нагрузку на государственный бюджет, но и модернизировать объекты ЖКХ в целях повышения рентабельности и энергоэффективности.

справочно

Концессия как специфическая форма взаимодействия государства с частным сектором применялась в различные исторические периоды и является одной из первых форм договорных отношений. Принято считать, что концессия как договор на передачу в управление частным лицам принадлежащих государству объектов инфраструктуры за определенную плату возникла еще в Древнем Риме.

Концессионные соглашения охватывают широкий ряд отраслей, но в основном касаются природных ресурсов и инфраструктурных объектов. В правоприменительной практике зарубежных стран используются различные виды КС в зависимости от задач, которые необходимо решить государству, и принципов их реализации. Основными из них являются две модели построения государственно-частного партнерства – британская и французская.

1. В рамках британской модели проектирование, строительство, финансирование и эксплуатация (обслуживание) объекта предоставляются частному сектору по распоряжению государства (т. е. государство позволяет частной стороне на конкурсной основе определять, как, где, что и когда строить). Собственником созданного объекта может быть как государство, так и концессионер.
2. Во французской модели особое внимание уделяется конституционно-правовым основам ГЧП, подчеркивается ответственность государства за выполнение общественных задач. Несмотря на заключенное соглашение, равноправие сторон не соблюдается: государство доминирует за счет возможности принимать решения, которые могут влиять на тарифы, налогообложение, условия ценообразования. Особенностью также является недопустимость отчуждения концессионеру имущества, принадлежащего государству.

Отмечается, что в настоящее время в международной практике термин «концессионное соглашение» используется довольно редко. Соглашение по существу может относиться к концессии, но на практике возможно множество ограничений. Они могут называться «срочным соглашением об иностранных капитальных вложениях» (term agreement on foreign capital investment), «соглашением об экономическом развитии» (economic development agreement), «конвенцией об учреждении» (establishment convention), «соглашением о разведке и разделе продукции» (exploration and production sharing agreement), «соглашением о совместном предприятии» (joint venture agreement), «лицензионным соглашением» (license agreement), «государственно-частным

партнерством» (public private partnership) и т. д. С юридической точки зрения вопрос о том, идет ли речь о концессии, зависит не от названия, а от конкретного содержания соответствующего соглашения.

Подходы международных организаций

Организация Объединенных Наций

Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) разработала Руководство о новой городской повестке ([New Urban Agenda](#)). Документ подчеркивает связь между устойчивой урбанизацией и созданием рабочих мест, возможностями привлечения финансирования и улучшением качества жизни, а также выделяет необходимость включения этих направлений в политику и стратегию городского развития.

В рамках данного Руководства государственно-частное партнерство и концессионные соглашения [выделяются](#) как один из инструментов привлечения инвестиций в инфраструктуру:

- **концессионные модели:** частные инвестиции в создание или модернизацию объектов (водоснабжение, канализация, теплосети) в обмен на право на эксплуатацию и сбор платежей в течение оговоренного срока;
- **государственные гранты и субсидии:** возможность покрытия части капитальных затрат и снижения рисков для частных инвесторов;
- **международное заемное финансирование:** привлечение средств от банков развития и международных финансовых институтов для инфраструктурных концессий.

Для успешной реализации концессионных проектов необходимо соблюдать принципы прозрачности (четкие критерии отбора, публичная отчетность), социальной ориентированности (особые тарифы для малообеспеченных и уязвимых групп населения), а также согласованности национального законодательства с международными стандартами. В частности, правительствам рекомендуется:

- 1) создать законодательную основу для концессионных соглашений: процедуры отбора, сроки, механизмы пересмотра тарифов и расторжения контрактов;
- 2) обеспечить институциональную координацию между национальными, региональными и муниципальными органами власти при разработке и контроле за проектами;
- 3) развивать государственные грантовые и гарантитные инструменты для снижения рисков частных инвесторов в коммунальной инфраструктуре;
- 4) внедрить систему мониторинга и отчетности, привязанную к Целям устойчивого развития (ЦУР), с ежегодной публикацией данных об исполнении концессий;

- 5) обучать и наращивать потенциал сотрудников муниципалитетов в области управления проектами в сфере ГЧП, включая финансовые и правовые аспекты концессий.

Всемирный банк

Замедление темпов экономического роста¹, усиление торгового протекционизма и изменение климата привели к ухудшению качества жизни населения² и углублению глобального неравенства³. Для выхода из многомерного кризиса необходим комплексный подход и новые точки роста. Эксперты Всемирного банка [рекомендуют](#) сосредоточиться на строительстве и реновации инфраструктуры, особенно в транспортной, энергетической и цифровой отраслях, для преодоления «ловушки среднего дохода»⁴ и обеспечения устойчивой социально-экономической динамики.

Износ и несоответствие инфраструктуры современным функциональным требованиям влечут значительные негативные последствия. По оценкам авторов доклада «Надлежащее техническое обслуживание: экономические выгоды от надежной и устойчивой инфраструктуры» ([Well-maintained: Economic Benefits from More Reliable & Resilient Infrastructure](#)), ущерб от перебоев в электроснабжении для развивающихся стран составляет от 2,3 млрд до 190 млрд долларов США в год, в водоснабжении – от 88 до 153 млрд долларов США в год.

В 2023 году объем частных инвестиций в инфраструктурные проекты на первичных рынках в мире [увеличился](#) на 10 %, достигнув 380 млрд долларов США (текущий объем инвестиций на 45 % превышает среднее значение за период 2018–2022 годов), на вторичных – сократился на 17 % до 960 млрд долларов США. Более 60 % от всего объема частного финансирования – инвестиции в энергетические объекты.

Используя три параметра (тип актива; функции, передаваемые частному партнеру; механизм финансирования) эксперты Всемирного банка [выделяют](#) следующие механизмы ГЧП:

-
1. По [оценкам](#) Всемирного банка, рост мировой экономики в 2025–2026 годах составит 2,7 % (на уровне 2024 года). Эксперты отмечают снижение экономической динамики развивающихся стран с 5,9 % в первом десятилетии XXI века до 4 % в 2025–2026 годах. Причины замедления экономической активности – сокращение инвестиций, медленный рост производительности и высокая долговая нагрузка.
 2. С 2020 года количество людей в мире, живущих в условиях крайней нищеты, [возросло](#) до 700 млн человек. Число граждан, испытывающих серьезную нехватку продовольствия, удвоилось и достигло 122 млн человек.
 3. Разрыв между богатыми и бедными странами [достиг](#) самых высоких показателей за последние 30 лет. В среднем доходы в мире [должны](#) вырасти в пять раз, чтобы достичь уровня 25 долларов США на человека в день – минимального стандарта благосостояния для стран с высоким уровнем дохода.
 4. Ловушка среднего дохода (Middle income trap) – [термин](#), введенный Всемирным банком в 2006 году, означает ситуацию, когда страна достигает определенного уровня социально-экономического развития и не двигается дальше.

- контракты DBFOM⁵ (Design – Build – Finance – Operate – Maintain) и контракты DBFO (Design – Build – Finance – Operate). Используются при возведении новых объектов. Бизнес отвечает за проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию и техническое обслуживание. Оплата осуществляется как за счет государственного бюджета, так и за счет пользователей (либо комбинированно);
- контракты BOT/BOOT/BTO⁶, в рамках которых частный подрядчик проектирует, строит, эксплуатирует объект и по завершении контракта передает актив государству. Такие модели чаще всего используются для новых объектов с различной степенью государственного участия в финансировании и различными схемами оплаты;
- контракт ROT⁷. Механизм применяется в отношении объектов, требующих модернизации. Бизнес берет на себя обязательства по реконструкции, эксплуатирует актив в течение согласованного срока (получая доход) и передает государству;
- концессия. Подрядчик получает право проектировать, строить (или модернизировать), финансировать, эксплуатировать и обслуживать объект за счет монетизации пользовательской активности;
- частная финансовая инициатива (Private financial initiative, PFI). Частный сектор обеспечивает софинансирование, строительство и обслуживание, в то время как услуги пользователям предоставляются государством;
- контракты O&M⁸ (Operations and Maintenance). Включают долгосрочные обязательства по эксплуатации и техническому обслуживанию уже функционирующих объектов. Как правило, финансируются государством;
- аренда с обязательствами (Affermage). Частный подрядчик эксплуатирует и обслуживает объект. Государство несет капитальные расходы. Подрядчик получает доходы от предоставления услуг при условии частичного возврата средств государству;

-
5. DBFOM – проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация, обслуживание; DBFO – проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация.
6. BOT (Build – Operate – Transfer) – строительство, эксплуатация, передача. Частный партнер строит объект, управляет им в течение определенного срока для возврата инвестиций и получения прибыли, после чего передает объект в собственность государства.
- BOOT (Build – Own – Operate – Transfer) – строительство, владение, эксплуатация, передача. Частный партнер временно становится собственником объекта на срок действия контракта, после чего право собственности переходит государству.
- BTO (Build – Transfer – Operate) – строительство, передача, эксплуатация. Частный партнер строит объект и сразу передает его государству, но продолжает эксплуатировать его в соответствии с условиями контракта.
7. ROT (Rehabilitate – Operate – Transfer) – модернизация (реконструкция), эксплуатация, передача.
8. O&M (Operations and Maintenance) – эксплуатация и обслуживание.

- управленческий контракт (Management Contract). Частная компания отвечает за эксплуатацию и обслуживание объекта, не принимая участия в капитальных вложениях. Контракт, как правило, краткосрочный (3–5 лет) и оплачивается в форме фиксированной суммы;
- франшиза (Franchise). Значение варьируется в национальных юрисдикциях. Контракт может включать различные условия – от эксплуатации до строительства и финансирования.

Совершенствование механизма ГЧП – поэтапный процесс, требующий учета национальной специфики и институционального контекста. На основе результатов [анализа](#) практик 140 стран Всемирный банк выделил **три основных направления реформ:**

- укрепление нормативно-правовой базы (четкое определение ролей государственных органов и частных подрядчиков, закрепление обязательных процедур одобрения проектов ответственными финансовыми органами);
- повышение качества подготовки проектной документации (стандартизация практик технической и финансово-экономической оценки проекта, включая проведение консультаций с государственными регуляторами и участниками рынка);
- развитие контрактной системы (внедрение механизмов одобрения изменений в контрактах и мониторинга выполнения условий контрактов).

Организация экономического сотрудничества и развития

Согласно [данным](#) Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР), современные практики применения ГЧП в развитии городской инфраструктуры, как правило, [включают](#) концессии и контракты типа Build – Operate – Transfer (BOT), ориентированные на распределение рисков и улучшение качества предоставляемых услуг. Также в практике стран ОЭСР нарастающее значение приобретают [инструменты](#) результативного финансирования (Results-Based Finance, RBF), при которых выплаты концессионеру осуществляются на основе достижений по заранее заданным метрикам (например, доступ, качество или устойчивость предоставления услуг).

Важным элементом [становятся](#) инструменты смешанного финансирования Blended Finance), предполагающие сочетание бюджетных средств с частными инвестициями и международными финансовыми инструментами. Это позволяет снижать риски и расширять пул потенциальных инвесторов. Кроме того, [современная практика](#) применения концессий в сфере инфраструктурных проектов в странах – членах ОЭСР показывает эволюцию данных механизмов в сторону более сложных, многоуровневых и в то же время гибких инструментов управления инфраструктурой. Среди них особенно [выделяются](#):

- контракты, привязанные к результатам (Performance-Based Contracts): внедряются KPI, по которым оценивается эффективность оператора. Например, во Франции операторы водоснабжения получают вознаграждение только при достижении показателей по снижению потерь и рациональному водопользованию;
- зеленые концессии: в проектах по модернизации освещения и водоснабжения внедряются обязательства по снижению выбросов CO₂ и повышению энергоэффективности. Пример — проект в Вашингтоне по замене 75 тыс. светильников на LED с гарантированной экономией энергии и сокращением выбросов на 38 тыс. тонн углекислого газа в год;
- модель проектирования, строительства, финансирования, эксплуатации и передачи (Design – Build – Finance – Maintain – Transfer, DBFMT): в Нидерландах и Португалии реализуются концессии, охватывающие весь жизненный цикл объекта, включая финансирование, строительство и обслуживание, что позволяет передавать в государственную собственность надежно функционирующую инфраструктуру;
- привлечение инвесторов через специальные проектные компании и проектные облигации: страны ОЭСР (например, Франция и Великобритания) используют специальные проектные компании (Special Purpose Vehicles, SPV) и целевые выпуски облигаций для финансирования концессионных проектов. Это снижает фискальную нагрузку и привлекает пенсионные фонды, банки и институциональных инвесторов.

Применение гибких моделей концессий в странах ОЭСР [привело](#) к значительным результатам. Так, проекты в сфере городского освещения обеспечили сокращение потребления электроэнергии на 40–60 %, внедрение KPI-контрактов снизило утечки воды на 25–30 %, а использование облигаций позволило привлечь в проекты городской инфраструктуры значительные средства частного бизнеса. В свою очередь, для стран, стремящихся внедрить или развить практику концессионных соглашений в сфере городской инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства, эксперты ОЭСР рекомендуют обратить особое внимание на необходимость не только изучения, но и адаптации успешных зарубежных моделей с учетом национального контекста и стратегических приоритетов.

Всемирный экономический форум

Всемирный экономический форум (далее – ВЭФ) [уделяет](#) особое внимание подходу жизненного цикла (Life-cycle approach) при планировании и строительстве городской инфраструктуры. Выбор подрядчиков, а также в целом модели взаимодействия городских властей и частного бизнеса должен строиться исходя из двух основных факторов:

- **сложность проекта** – включает как технические, так и экономические, социальные, экологические и иные аспекты, которые следует учитывать при оценке инфраструктурных проектов;

- **срок амортизации / жизненный цикл инфраструктурных объектов** – период до проведения капитального ремонта, замены или вывода из эксплуатации. Выделяют проекты с коротким сроком службы (менее 10 лет), средним сроком (от 10 до 20 лет) и долгосрочные проекты (свыше 20 лет).

В результате все проекты в сфере городской инфраструктуры можно разделить на следующие виды (категории):

- **проекты категории А** – активы, которые в обязательном порядке должны находиться в собственности и эксплуатироваться исключительно городскими властями (низкая или средняя сложность и средний или длительный срок службы);
- **проекты категории В** – активы, которые потенциально могут находиться в собственности городских властей, исходя из степени важности для развития городской среды и агломерации (проекты средней и высокой сложности со средним и коротким сроком службы);
- **проекты категории С** – активы, которые не должны принадлежать городским властям и могут быть предоставлены в качестве услуги населению (высокая сложность и короткий или средний срок службы). Наиболее распространенная категория проектов для реализации механизмов ГЧП, включая концессионные соглашения.

Применение конкретных механизмов взаимодействия заказчика (городские органы власти) и подрядчиков (частные компании и компании смешанной формы собственности) также может рассматриваться исходя из степени сложности и срока службы инфраструктурных проектов. Эксперты ВЭФ ранжируют эффективность и сложность моделей взаимодействия городских властей и подрядчиков в сфере строительства инфраструктурных объектов следующим образом.

Модель (по степени сложности проекта от меньшей к большей)	Основные характеристики	Особенности	Распределение ролей и риски (отраслевые и риски заказчика / подрядчика)
Проектирование, строительство и закупки (Engineering, construction and procurement, ECP)	<p>Подрядчик несет ответственность за весь проект от проектирования до строительства.</p> <p>Подрядчик управляет цепочками поставок и строительством</p>	<p>Готовая к эксплуатации инфраструктура передается государственным органам перед вводом в эксплуатацию.</p> <p>Ответственность за своевременную поставку и основные риски несет подрядчик ECP</p>	<p>Отрасль: известный процесс, исключает долгосрочные риски.</p> <p>Заказчик: меньше рисков на ранних стадиях проекта, но подход не дает гарантий долгосрочной эффективности</p>
Двухэтапное раннее привлечение подрядчика (Two-stage early contractor involvement, ECI)	Подрядчик назначается на начальном этапе проекта на основании обозначенного объема работ	Подрядчик выполняет подготовительные работы с намерением, что в конечном итоге стороны заключат договор с фиксированной ценой или договор с возмещением затрат и целевой ценой после периода переговоров	<p>Отрасль: новый процесс, сокращает время закупок.</p> <p>Заказчик: сбалансированные процесс оплаты и финансовая нагрузка на заказчика, основной риск – ограниченные возможности по взысканию неустойки в случае невыполнения обязательств</p>

Модель (по степени сложности проекта от меньшей к большей)	Основные характеристики	Особенности	Распределение ролей и риски (отраслевые и риски заказчика / подрядчика)
Проектирование, строительство и эксплуатация (Design, Build and Operate, DBO)	При комплексном подходе организация частного сектора передает городским властям права эксплуатации объекта по окончании определенного периода его работы	Организация, реализующая проект, управляет проектными, строительными и эксплуатационными рисками и несет ответственность на протяжении всего жизненного цикла проекта	Отрасль: больше риска и ответственности, но больше гибкости на всех этапах за счет длительного владения активом. Заказчик: сбалансированные процесс оплаты и финансовая нагрузка на заказчика. Основной риск – отсутствие контроля над внедряемыми технологиями
Проектирование, строительство, владение и эксплуатация (Design, Build, Own and Operate, DBOO)	Подрядчик владеет инфраструктурой и эксплуатирует ее	Организация, реализующая проект, управляет проектированием, строительством, модернизацией и эксплуатационными рисками и принимает на себя ответственность на протяжении всего жизненного цикла проекта	Отрасль: относительно новая практика, применяемая для объектов с коротким сроком службы. Заказчик: сбалансированные процесс оплаты и финансовая нагрузка на заказчика. Основной риск – отсутствие контроля над внедряемыми технологиями
Строительство, эксплуатация и передача (Build, Operate and Transfer, BOT)	Частный сектор передает ответственность за актив в конце согласованного (более короткого) периода эксплуатации подрядной организации. Частный сектор возвращает свои инвестиции и получает прибыль через потоки доходов	Распределение рисков и доходов может помочь привлечь частные инвестиции и обеспечить жизнеспособность проекта. Также позволяет внедрить систему финансовых стимулов и штрафов для подрядчиков, что позволяет повысить эффективность обслуживания объектов	Отрасль: аналогично DBO, но имеет более короткий срок ответственности, что может повлиять на долгосрочную финансовую устойчивость и техническую надежность проекта. Заказчик: имеет несколько вариантов совместного инвестирования для разделения затрат, что может привести к улучшению общего продукта

Модель (по степени сложности проекта от меньшей к большей)	Основные характеристики	Особенности	Распределение ролей и риски (отраслевые и риски заказчика / подрядчика)
Государственно-частное партнерство; проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация и передача (Public-private partnership, PPP); Design, Build, Finance, Operate and Transfer, DBFOT)	<ul style="list-style-type: none"> разделение рисков на основе компетенций в строительстве, обслуживании и эксплуатации; передача ответственности за эксплуатацию частному сектору; модель может включать выплаты, основанные на результатах, которые связаны с ключевыми показателями эффективности; модели финансирования могут включать частный капитал 	<ul style="list-style-type: none"> передача знаний; внедрение инноваций; максимальный учет эксплуатационных расходов и устойчивости 	<p>Отрасль: идеально подходит для долгосрочных отношений, когда есть желание работать с городскими властями и иметь будущие возможности за пределами текущего проекта.</p> <p>Заказчик: значительные ресурсы, выделенные с обеих сторон для жизнеспособности долгосрочного успеха. Может также выходить за рамки взаимодействия ответственных сотрудников заказчика и подрядчика и вовлекать больше заинтересованных сторон</p>

Опыт зарубежных стран

Бразилия

Государственно-частное партнерство в сфере ЖКХ Бразилии начало активно развиваться после принятия 30 декабря 2004 года Закона № 11.079 ([Lei № 11.079](#), далее – Закон). Документ устанавливает общие стандарты для проведения торгов и заключения контрактов на ГЧП с Союзом⁹, федеральным округом, штатами и муниципалитетами страны. С 2005 года обязательным условием концессионных соглашений [является](#) увеличенный срок их действия. Срок действия соглашений, в которых плательщиком выступает государственный орган, должен составлять более пяти лет, стоимость – более 10 млн бразильских реалов (около 1,8 млн долларов США), а период амортизации – не более 35 лет, включая любое продление. Согласно Закону,

9. Бразилия – федеративная республика, являющаяся союзом столичного федерального округа, 26 штатов, а также функционирующих в рамках них муниципалитетов.

оплата частному партнеру должна производиться только после завершения проектов или оказания услуг и в соответствии со стандартами, указанными в соглашении.

Концессионные соглашения и контракты ГЧП заключаются посредством конкурсных торгов, принципы, правила и процедуры которых определяются Законом от 1 апреля 2021 года № 14.133 ([Lei № 14.133](#)). За нарушения договорных обязательств, таких как задержки поставок или ненадлежащее качество услуг, налагаются штрафные санкции. Они могут включать денежные взыскания, расторжение договора или другие санкции, предусмотренные соглашением, в зависимости от частоты и серьезности нарушения.

Как правило, инициатором заключения концессионных соглашений выступает правительство Бразилии, которое определяет потребности и проводит публичные торги. Государственный сберегательный банк Бразилии Caixa Econômica Federal, специализирующийся на операциях, связанных с жильем, [предлагает](#) поддержку государственному сектору посредством технических, юридических, экономических и социально-экологических консультационных услуг. Крупнейшая жилищная программа «Мой дом, моя жизнь» ([Programa Minha Casa, Minha Vida](#)) предполагает модель, в которой инициатива может исходить от строительных компаний с разрешения местного органа власти. Однако данная договорная модель не вписывается в рамки ГЧП и концессий, поскольку компенсация основана на подрядных строительных услугах.

Важную роль в нормативно-правовом регулировании концессионных правоотношений играет Закон от 4 декабря 2017 года № 13.529 ([Lei № 13.529](#)), который регулирует участие федерального правительства в Фонде поддержки структурирования концессионных проектов и ГЧП ([Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP](#), далее – Фонд) – ключевом источнике финансирования концессионных проектов и проектов государственно-частного партнерства в Бразилии. Целью Фонда является финансирование специализированных профессиональных технических услуг для поддержки разработки и структурирования концессионных проектов и ГЧП, а также разработка инновационной жилищной политики. Благодаря инвестициям Фонда в сфере жилищного строительства в настоящее время [реализуются](#) два pilotных проекта в городах Ресифи (штат Пернамбуку) и Кампу-Гранди (штат Мату-Гросу-ду-Сул).

справочно

Проект в г. Ресифи предусматривает строительство 1,2 тыс. объектов недвижимости, из которых 700 предполагается отдать под социальную аренду. Общая сумма инвестиций составляет 180 млн бразильских реалов (около 32 млн долларов США). Срок действия соглашения для pilotного проекта социальной аренды оценивается в 25 лет с возможностью продления. По истечении срока действия договора активы возвращаются в государственный жилищный фонд без передачи права собственности между государственным органом и концессионером.

Согласно Программе инвестиционного партнерства ([Investment Partnership Program](#)), концессионный проект в г. Кампу-Гранди также предполагает строительство жилья для сдачи в социальную аренду. Развитие и управление проектом, техническое обслуживание и эксплуатационные услуги предоставляются частным концессионером.

Источниками финансирования проектов ГЧП являются государственные ресурсы, средства банков развития, таких как Национальный банк экономического и социального развития Бразилии ([Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social](#)), и частные инвестиции. Формы финансирования предполагают инфраструктурные облигации, инвестиционные фонды и кредиты от финансовых учреждений.

В Бразилии [применяются](#) спонсируемая¹⁰ (concessão patrocinada) и административная¹¹ (concessão administrative) формы концессии, регулируемые вышеупомянутым Законом. Административные концессии характерны для сфер электроэнергетики, водоснабжения и водоотведения, строительства и эксплуатации спортивных стадионов, а спонсируемые концессии – для пассажирского транспорта, платных автомагистралей и иных проектов в сфере мобильности. Закон от 13 февраля 1995 года № 8.987 ([Lei № 8.987](#)) регулирует концессии и выдачу разрешений на оказание государственных услуг и выполнение общественных работ. Данный документ применяется в качестве дополнения к спонсируемым концессиям.

Услуги по водоснабжению, водоотведению и утилизации отходов в Бразилии предоставляются муниципалитетами. В случае если объекты инфраструктуры обслуживают более одного муниципалитета (например, мегаполисы), ответственность по содержанию и управлению данной инфраструктурой разделяется между администрациями штата и муниципалитетов. Концессионные правоотношения в данной сфере регулируются федеральным Законом от 15 июля 2020 года № 14.026 ([Lei № 14.026](#)), который в том числе обязывает Национальное агентство по водоснабжению и базовой санитарии¹² (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, далее – ANA) [устанавливать](#) стандарты и целевые показатели универсализации основных общественных коммунальных услуг для концессий.

10. Доход концессионера [составляют](#) выплаты от государства и граждан в виде тарифов, ставок за услуги по договору концессии (например, платные автомагистрали).

11. Доход концессионера составляют только выплаты от государственного органа, а государство является прямым или косвенным потребителем услуг по концессии.

12. На федеральном уровне Национальное агентство по водоснабжению и санитарии отвечает за реализацию Национальной политики в области водных ресурсов, регулирует их использование, предоставляет услуги по орошению и холодному водоснабжению, обеспечивает безопасность плотин, а также устанавливает стандарты предоставления общественных услуг санитарии.

При обеспечении работы коммунальных служб на основе КС государственным заказчиком выступает муниципалитет, федеральное правительство в данных контрактах не участвует. Следовательно, федеральные льготы на санитарно-гигиенические услуги не предусмотрены. Организации могут предоставлять данные услуги либо напрямую – через государственные административные структуры, либо через частную компанию посредством ГЧП.

В 2024 году ANA [опубликовало](#) Руководство по Эталонному стандарту № 5/2024 ([Manual Orientativo Sobre a Norma de Referência ANA № 5/2024](#)), призванному унифицировать договорные инструменты при предоставлении государственных услуг в области санитарии, общественного водоснабжения и водоотведения. Руководство содержит [матрицу рисков](#) сторон при заключении концессионных соглашений в коммунальной сфере.

справочно

За 2023–2024 годы правительство Бразилии [поддержало](#) 47 проектов государственно-частного партнерства, включая концессии, 60 % проектов – в стадии реализации.

Канада

За последние годы в сфере финансирования инфраструктурных проектов в Канаде [произошли](#) значительные изменения. В условиях растущего дефицита государственного бюджета и зависимости от государственных программ получение постоянных грантов на развитие инфраструктуры стало проблематичным.

В качестве одного из альтернативных решений выступают государственно-частные партнерства. ГЧП предлагает конкретные и эффективные подходы, которые охватывают различные модели финансирования, такие как фиксированная цена, единовременная выплата, прогрессивные модели, альтернативное финансирование, методы концессий и стратегии инвестирования в пенсионные фонды. Эти методы особенно актуальны для реализации крупных и капиталоемких проектов в условиях текущей экономической ситуации в стране.

справочно

В Канаде ГЧП [является](#) распространенной моделью реализации инфраструктурных проектов. По состоянию на конец 2023 года насчитывалось около 300 действующих проектов в формате ГЧП, которые оценивались в 140 млрд долларов США. В таких партнерствах участвуют частные организации, проектирующие, финансирующие, строящие и эксплуатирующие объекты инфраструктуры, часто включающие текущее техническое обслуживание. Наиболее распространены проекты ГЧП при строительстве и реконструкции автомагистралей, мостов, транспортных систем, больниц, школ, очистных сооружений и других объектов общественной инфраструктуры.

Все проекты ГЧП в Канаде имеют четыре ключевые характеристики:

- 1) распределение рисков между сторонами, которые лучше всего подходят для их управления;
- 2) планирование проекта с учетом всего жизненного цикла актива;
- 3) стимулирование инноваций и повышение эффективности;
- 4) использование частного капитала и опыта.

Привлечение частного капитала и закрепление в контрактах положений, фиксирующих не только сроки и объемы выполнения работы, но и цели долгосрочного использования создаваемых активов, способствовало повышению дисциплины управления и внедрению проектных инноваций. Это, в свою очередь, привлекло более широкий круг специалистов из частного сектора, стимулировало экономический рост и способствовало повышению уровня жизни.

Тем не менее остаются нерешенные проблемы, с которыми сталкиваются ГЧП в Канаде: высокие первоначальные затраты, ограничения, связанные с проведением общественных слушаний, и сложный процесс проведения закупок, который ограничивает возможности по проектированию инфраструктуры.

В связи с постоянно растущим спросом на инвестиции, увеличением долга, инфляцией, дефицитом рабочей силы в сфере торговли и другими рыночными условиями, влияющими на развитие инфраструктуры в Канаде, перед правительством встают новые вызовы, в том числе в области дальнейшего использования ГЧП.

В этом контексте Канадский совет по государственно-частному партнерству ([The Canadian Council for Public-Private Partnerships](#)) дает некоторые рекомендации по совершенствованию проектов ГЧП.

1. Следует рассмотреть возможность разделения крупных проектов на этапы стоимостью до 500 млн долларов США в тех случаях, когда это осуществимо. Это позволит привлечь больше внимания к проекту, повысить прозрачность его реализации и сэкономить средства налогоплательщиков. Разделение проектов ГЧП на этапы также снизит риски для частного сектора: если стоимость проекта превышает 1 млрд долларов США, риски могут быть слишком высокими.
2. Необходимо обмениваться передовыми практиками по формированию новых стандартов ГЧП, которые будут способствовать совершенствованию методологии и корректному определению способов расчетов при определении моделей закупок.
3. Необходимо осуществлять контроль за текущим техническим обслуживанием, продлением срока службы и эксплуатационными расходами. Это позволяет избежать сокращения бюджета, обеспечить более длительный срок службы активов и повысить качество обслуживания.

Опыт зарубежных высших органов аудита

Счетный суд Федеративной Республики Бразилии

Аудит, направленный на оценку реализации проектов ГЧП, обычно включает рекомендации по повышению эффективности и прозрачности управления проектами. Такие проверки уполномочены проводить Счетный суд Федеративной Республики Бразилии (далее – ВОА Бразилии) и Управление Генерального контролера Союза¹³ ([Controladoria-Geral da União](#)).

У ВОА Бразилии отсутствует практика проведения аудита концессий или проектов ГЧП в сфере ЖКХ и санитарии. Проверки ВОА Бразилии в отношении государственно-частных партнерств, жилья и базовой санитарии в основном касались:

- мониторинга Новой правовой базы в области санитарии и гигиены ([Novo Marco Legal de Saneamento Básico](#)), установленной Законом № 14.026/2020. В ходе аудита была проведена оценка эффективности процессов, разработанных Национальным агентством по водоснабжению и базовой санитарии в отношении эталонных стандартов регулирования базовых санитарно-гигиенических услуг, и мероприятий по внедрению Новой правовой базы, проводимых Министерством интеграции и регионального развития ([Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional](#)) и Межведомственным комитетом по базовой санитарии ([Comitê Interministerial de Saneamento Básico](#));
- анализа федеральной [жилищной программы](#) «Мой дом, моя жизнь» (Programa Minha Casa, Minha Vida) и выявления рисков, связанных с ее реализацией. Программа включает широкий спектр инициатив, связанных с социальной арендой и финансированием на улучшение жилищных условий в рамках ГЧП.

За последние несколько лет ВОА Бразилии провел ряд проверок, касающихся реализации концессионных соглашений в сфере [железнодорожного транспорта](#)¹⁴ и автомагистралей.

По результатам аудиторских проверок автомобильных дорог были [выявлены](#) неэффективность структуризации Федеральной программы концессий на строительство автомагистралей ([Programa de Concessões Rodoviárias Federais, PROCROFE](#)) и недостаточный контроль концессионных соглашений со стороны

-
13. Управление Генерального контролера Союза является органом внутреннего контроля федерального правительства, ответственным за осуществление деятельности, связанной с защитой государственных активов и повышением прозрачности управления государственными активами посредством государственного аудита и антикоррупционной политики.
14. Аудит эффективности деятельности Национального агентства наземного транспорта Бразилии (Agência Nacional de Transporte Terrestre) в рамках концессии на железную дорогу Malha Oeste в 2021 году.

Национального агентства наземного транспорта Бразилии ([Agência Nacional de Transporte Terrestre](#), далее – ANTT), что осложнило выполнение концессионерами договорных обязательств.

ВОА Бразилии положительно оценил деятельность Министерства транспорта ([Ministério dos Transportes](#)) по разработке Программы PROCROFE и рекомендовал внедрить показатели ежегодной оценки вклада концессий в достижение целей Национальной транспортной политики.

Аудиторы отметили значительный прогресс в сфере регулирования концессионных отношений, принятие новых правил концессий и усовершенствование структуры ANTT для управления КС на строительство автомагистралей. ВОА Бразилии рекомендовал ANTT пересмотреть нормативные и административные механизмы обеспечения своевременного выполнения работ по расширению автомагистралей. Аудиторы также рекомендовали усилить механизмы регулирования и надзора ANTT в целях обеспечения гарантий концессионерам по исполнению обязательных инвестиций в установленные в КС сроки.

По итогам аудита деятельности Национального агентства наземного транспорта Бразилии в рамках концессии на железную дорогу Malha Oeste [были отмечены](#) более серьезные недостатки в сравнении с реализацией концессий в сфере автомагистралей. Надзор со стороны ANTT осложнен отсутствием эффективных методологий и ненадлежащим использованием информации, содержащейся в ежегодных отчетах по мониторингу. Аудиторы обратили внимание на отсутствие в отчетах надежных управлеченческих данных относительно обслуживания и сохранения инфраструктуры, а также мониторинга обязательных инвестиций. Кроме того, правила дисперсии тарифов не гарантируют равного отношения к пользователям, что усугубляет неравенство в секторе. Отсутствие структурированных показателей затрудняет оценку эффективности проверок, что ставит под угрозу способность ANTT исправлять недостатки и обеспечивать надлежащее исполнение контрактов. ВОА Бразилии рекомендовал улучшить качество инспекций путем внедрения технологических решений, позволяющих осуществлять цифровую регистрацию информации непосредственно на месте аудита, а также оптимизировать методы и процедуры инспекции ANTT.

В июне 2024 года ВОА Бразилии [опубликовал](#) Справочник по внешнему контролю концессий и ГЧП. В документе содержатся рекомендации по оценке проектов с учетом пяти измерений M5D: стратегического, экономического, финансового, коммерческого и управлеченческого.

Справочник [систематизирует](#) современный технический контент и связывает его с практикой государственного аудита, осуществляемого счетными судами, для активного содействия повышению эффективности и результатов государственной политики посредством контроля концессий и ГЧП в секторах инфраструктуры.



В июле 2024 года Латиноамериканская организация высших органов аудита (ОЛАСЕФС) [опубликовала](#) Техническое руководство по внешнему аудиту соглашений ГЧП и концессий. В документ [вшли](#) рекомендации в соответствии с лучшими международными практиками и методологиями.



Государственный контроль Литовской Республики

Государственный контроль Литовской Республики (далее – ВОА Литвы) [проводил](#) аудит эффективности реализации проектов государственно-частного партнерства на предмет качества оказания государственных услуг (образовательные, медицинские, досуговые, транспортные).

Проверка показала, что по итогам 2023 года в Литве было реализовано 50 проектов ГЧП, из них 74 % – концессии, 26 % – партнерства между правительством и частными организациями. Большинство проектов ГЧП относятся к сфере досуга и отдыха. По итогам инвестирования на сумму около 93 млн евро большинство из рассмотренных проектов достигли запланированных результатов, однако имеется ряд недостатков:

- 92 % проектов не содержат планы и меры по управлению рисками;
- 13 % проектов реализованы не полностью;
- 60 % ответственных государственных органов не проводят ежегодную проверку состояния имущества ГЧП.

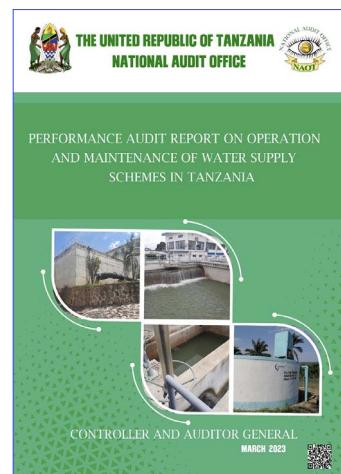
По мнению ВОА Литвы, государственно-частное партнерство является одним из способов расширения финансовых возможностей государственного сектора по развитию инфраструктуры и улучшению качества и доступности предоставляемых услуг. В данной связи с целью успешной реализации проектов государственно-частного партнерства ВОА Литвы рекомендует улучшить процессы планирования и управления проектами ГЧП, а также повысить контроль за их реализацией.

Национальное управление по аудиту Объединенной Республики Танзании

Учитывая высокие темпы урбанизации и [роста населения](#) за последнее десятилетие, правительство Танзании начало уделять особое внимание расширению и улучшению услуг водоснабжения, инвестировать значительные средства в проекты водной инфраструктуры.

Целью правительства Танзании в области водоснабжения является достижение к 2025 году показателей 95 и 85 % охвата услугами водоснабжения в городских и сельских районах соответственно.

Национальное управление по аудиту Объединенной Республики Танзании (далее – ВОА Танзании) по итогам аудиторской проверки в сфере водоснабжения за 2019–2022 годы [пришло к выводу](#) о том, что деятельность правительства нацелена на строительство большого количества объектов инфраструктуры водоснабжения при отсутствии должного внимания к вопросам их эксплуатации и обслуживания. В результате недоработанной государственной политики происходят сбои в работе объектов водной инфраструктуры, что снижает надежность систем водоснабжения и повышает риск их поломки.



В ходе аудита ВОА Танзании оценил эффективность деятельности Агентства сельского водоснабжения и санитарии¹⁵ ([Rural Water Supply and Sanitation Agency](#), далее – Агентство), а также ряда городских и сельских Управлений водоснабжения и санитарии ([Water Supply and Sanitation Authorities](#), далее – Управления), деятельность которых заключается в эксплуатации инфраструктурных проектов водоснабжения.

ВОА Танзании посчитал, что в период 2014–2019 годов около 30 % построенных водозаборов не работали, что свидетельствует о неэффективности государственных инвестиций и демонстрирует проблемы в эксплуатации и обслуживании

15. В целях планирования, проектирования, строительства и надзора за проектами сельского водоснабжения в 2019 году правительством было создано Агентство сельского водоснабжения и санитарии. Его целями также являются исследование грунтовых вод, проектирование и строительство плотин различных типов, проведение геотехнических и грунтовых исследований для строительства плотин и других гражданских сооружений.

водопроводных сетей. Как следствие, качество услуг водоснабжения в сельской местности стало низким, а в некоторых районах они и вовсе не предоставляются.

В результате проверок в городских районах Танзании аудиторы пришли к выводу, что планы, графики и процедуры эксплуатации объектов инфраструктуры водоснабжения являются неэффективными и ненадлежащими. Например, в трех из восьми городских управлений инфраструктура водоснабжения эксплуатировалась без формализованных операционных процедур, необходимых для работы операторов. На местах отсутствовали руководства и программы по эксплуатации и техническому обслуживанию для каждой системы, установленной в схеме водоснабжения, а также руководства по эксплуатации вновь введенного в эксплуатацию оборудования. В четырех из восьми проверенных аудиторами городских управлений был ряд неработающих водопроводных сооружений, что приводило к снижению объемов производства воды ниже установленной мощности. Среди нарушений аудиторы также отметили неработающие скважины, необоснованную работу резервных насосов, поломки двигателей водозаборных насосов, неработающие системы хлорирования и системы диспетчерского управления и сбора данных.

Аудиторы ВОА Танзании рекомендовали Министерству водных ресурсов ввести мониторинг оплаты услуг водоснабжения (совместно с Министерством финансов и планирования и Министерством внутренних дел), обеспечить проведение регулярного энергоаудита на коммунальных предприятиях с высоким энергопотреблением, принять меры по эффективному использованию энергии, обеспечить, чтобы Агентство и управления регулярно проводили техническое обслуживание установленных систем водоснабжения в стране и вели учет всех произведенных работ по обслуживанию.

В целях корреляции срока службы активов с инвестиционными планами коммунальных предприятий Министерству водных ресурсов было рекомендовано сократить объем ветхой инфраструктуры, приводящей к потерям воды и чрезмерным затратам на обслуживание.

Агентству рекомендовано разработать механизмы сокращения текучки кадров среди операторов управления системами водоснабжения, улучшить условия их найма, а также внедрить инструменты повышения квалификации и компетенций. Кроме того, аудиторы рекомендовали обеспечить планами эксплуатации и технического обслуживания все принятые схемы водоснабжения в сельской местности.

По мнению ВОА Танзании, данные меры, а также ряд других, например регулярное обслуживание систем водоснабжения и эффективный мониторинг их работы, позволяют не только повысить эффективность государственных инвестиций, но и содействовать в достижении Цели 6 в области устойчивого развития – «Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех».

Исследования по теме

Многоцелевой социально-экономический оптимизационный подход к совершенствованию концессионных соглашений о ГЧП в области развития инфраструктуры

Участники проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) играют разные роли в формировании концессионных соглашений, преследуя различные цели. Поскольку соглашения включают множество взаимосвязанных параметров, изменение одного из них влияет на другие. В статье исследуется определение оптимальных параметров концессии с использованием двух моделей многокритериальной оптимизации: генетического алгоритма и метода Томпсона. Для проверки модели были использованы два кейса – магистрали I-495 и I-4 Ultimate в США. Результаты показали, что повышение доли частного капитала при снижении доли государственного улучшает социально-экономическую устойчивость проекта, а также что ее уровень возрастает при снижении платы за пользование (user-fee). Генетический алгоритм дал более быстрые результаты, но метод Томпсона оказался эффективнее по качеству. Полученные модели могут упростить принятие решений и способствовать устойчивости проектов ГЧП.

[Подробнее](#)

Государственно-частное партнерство (ГЧП) в проектах интеллектуальной инфраструктуры: роль заинтересованных сторон

Устойчивое развитие городов тесно связано с инфраструктурными проектами, которые делятся на два типа: модернизация существующей инфраструктуры с внедрением «умных» решений и создание новой инфраструктуры для новых городских территорий. Концепция умной инфраструктуры базируется на идее умного города как комплексной системы, включающей заинтересованные стороны, экологию, экономику, мобильность и условия жизни, поддерживаемые эффективными информационно-коммуникационными технологиями. Участники – ключевой фактор успеха проектов ГЧП в этой сфере. Анализ их ролей помогает снизить конфликты и повысить эффективность реализации, устранив разрыв между ожиданиями сторон и результатом проекта. Цель исследования – выстроить эффективную модель ГЧП на всех этапах жизненного цикла умных инфраструктурных проектов, обозначить роли участников, выявить трудности и предложить рекомендации по снижению затрат, повышению качества и устойчивости как при модернизации, так и при создании новой инфраструктуры.

[Подробнее](#)

Концессия в управлении инфраструктурой: пример государственной газовой службы в Японии

В Японии в 2011 году был пересмотрен закон «О содействии развитию общественной инфраструктуры с использованием частных средств» (также известный как Закон о частных финансовых инициативах, PFI Act), чтобы ввести метод «Права на эксплуатацию общественных объектов» для управления объектами инфраструктуры. Проект с правом на эксплуатацию общественных объектов определяется как проект, в рамках которого частным компаниям передается право на эксплуатацию инфраструктуры на длительный, но ограниченный срок, в соответствии с местным законодательством и «договором об эксплуатации», при этом может устанавливаться верхний предел тарифов. Руководство газового госсектора города Оцу (префектура Сига) проанализировало, продолжать ли деятельность по розничной продаже газа как муниципальное предприятие или выбрать иной способ управления. Автор представляет обзор и описывает особенности проекта после того, как было принято решение применить концессионную модель для управления розничной продажей газа.

[Подробнее](#)

Проблемы реализации инвестиционных проектов государственно-частного партнерства в сфере ЖКХ

Государственно-частное партнерство в России является ключевым механизмом привлечения внебюджетных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства, где значительная часть инфраструктуры требует обновления. В статье рассматривается текущее состояние отрасли, проанализированы этапы ее развития, а также правовые и финансово-экономические особенности реализации инвестиционных проектов на региональном и местном уровнях. Основное внимание уделено анализу нормативной базы и роли органов власти в регулировании процессов.

В ходе исследования выявлены ключевые проблемы: низкая рентабельность проектов из-за тарифного регулирования, малая капиталоемкость отдельных инициатив, рост задолженности операторов, а также пробелы в правовом регулировании. В работе предложены меры по совершенствованию законодательства для повышения инвестиционной привлекательности ЖКХ, упрощению доступа частных компаний к рынку и ускорению модернизации изношенных фондов.

[Подробнее](#)

Концессионные соглашения как модель взаимодействия государства и бизнеса

Концессионные соглашения охватывают широкий спектр отраслей – от многомиллионных горнодобывающих концессий до небольших точек питания в кинотеатрах. Обычно концессионер получает эксклюзивные права на ведение бизнеса в определенном месте на оговоренный срок и при выполнении финансовых и страховых обязательств. Как правило, он выплачивает арендную плату, комиссионные или процент с выручки. Условия соглашения зависят от привлекательности объекта и подробно прописываются в контракте. В статье рассматривается регулирование концессионных соглашений как модель взаимодействия государства и бизнеса в различных сферах, преимущественно в экономике.

[Подробнее](#)

Публикации в СМИ

Генпрокурор назвал регионы, не исполнившие инвестпрограммы по ЖКХ

Ресурсоснабжающие организации 28 регионов России в 2024 году не исполнили свои инвестиционные программы, в том числе по реконструкции коммунальных сетей, сообщил в Совете Федерации генеральный прокурор РФ Игорь Краснов.

«В Забайкальском крае и Тамбовской области с концессионеров, не обеспечивших модернизацию сетей, по искам прокуроров в бюджеты взыскано 900 млн рублей. Чтобы создаваемые в рамках концессий объекты не оказались брошенными недостроями, правительству предложено установить требования к их участникам об обязательном наличии опыта и деловой репутации», – сказал он во время ежегодного отчета в Совфеде. Кроме того, отметил Краснов, в 2024 году прокуроры в судах добивались заключения концессионных соглашений по сетям и другим объектам ЖКХ, ранее незаконно переданным коммерсантам без обязательств по их реконструкции. Так, в Башкирии, Ставропольском крае, Архангельской, Амурской, Кемеровской, Ивановской, Свердловской областях это позволило привлечь инвестиции на 4 млрд рублей.

02.04.2025 | РИА Новости. Недвижимость

[Полная версия публикации](#)

Недобросовестные компании не допускаются к строительству и ремонту объектов ЖКХ

Недобросовестным компаниям станет сложнее принимать участие в концессионных соглашениях, связанных со строительством и ремонтом объектов ЖКХ; в частности, от концессионеров потребуется дополнительное подтверждение квалификации.

Соответствующий закон Совет Федерации одобрил в ходе очередного пленарного заседания 26 февраля 2025 года. *«В частности, устанавливается, что в качестве концессионера не могут выступать государственные и муниципальные унитарные предприятия, а также бюджетные учреждения, – отметил в ходе обсуждения инициативы заместитель председателя Комитета Совета Федерации по экономической политике Юрий Федоров. – Кроме того, ужесточаются требования к участникам конкурсов в части подтверждения квалификации, вводится обязанность по разработке проекта инвестиционной программы, а также обязанность согласования проекта концессионного соглашения с высшим должностным лицом региона».* По словам Федорова, такой подход позволит ограничить в возможностях недобросовестных концессионеров, а также усилит роль руководства регионов в регулировании такой важной сферы, как жилищно-коммунальное хозяйство.

26.02.2025 | Парламентская газета

[Полная версия публикации](#)

Концессионеры наберутся опыта

Госдума готова вернуться к рассмотрению законопроекта, предусматривающего введение новых требований к концессионерам в сфере ЖКХ, – он был внесен Правительством и одобрен в первом чтении еще в 2022 году. В Минэкономразвития «Ъ» сообщили, что принимали участие в доработке проекта, дополнительно он прорабатывался и с регионами. В ведомстве надеются, что поправки повысят качество концессий в сфере ЖКХ и интерес инвесторов к ним, обеспечат защиту потребителей и позволят усилить контроль за исполнением инвестиционных обязательств. В частности, законопроект запрещает участие в концессиях государственным и муниципальным унитарным предприятиям, а также бюджетным учреждениям.

07.02.2025 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Исполнительный директор РАВВ Елена Довлатова в интервью «РГ» – о тарифах на воду, третьем кране и дождевых стоках

Исполнительный директор Российской ассоциации водоснабжения и водоотведения Елена Довлатова в интервью «Российской газете», в частности, заявила, что концессия как механизм – «очень хороший инструмент. Для концессий когда-то дали определенные преференции, в том числе по тарифному регулированию. Но сейчас какая-то кампания идет по гонению на концессии. В народе это тоже считается не лучшей историей, это такая пролетарская убежденность. Хотя в принципе как инструмент концессия продумана. Потому что когда концессионер берет на себя обязательства, то он тут же делает себе инвестпрограмму, в рамках которой он должен двигаться. При этом у него безумное количество «красных флагов», в рамках которых он должен эту программу выполнить. Если не выполняет – у него срезают деньги и так далее. Концессионер должен быть необыкновенно гибок или даже, я бы сказала, прыгуч».

07.01.2025 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

В ГД призвали создать единую госинформсистему о концессионных соглашениях

Необходимо создать единую государственную информационную систему, которая содержала бы сведения об объектах концессионных соглашений, их технических характеристиках, о соответствии концессионеров установленным требованиям, исполнении ими обязательств, заявил РИА Новости первый зампредседателя Комитета Госдумы по строительству и ЖКХ Владимир Кошелев. Парламентарий добавил, что Счетная палата РФ провела большую работу по мониторингу и анализу концессионных соглашений. Согласно ее отчету, существуют расхождения в данных Минстроя и Минэкономразвития, что осложняет оценку реальной эффективности анализа концессионных соглашений, так как министерства используют разные показатели.

16.12.2024 | РИА Новости. Недвижимость

[Полная версия публикации](#)

Услуги ЖКХ подорожают, но надежнее от этого инфраструктура вряд ли станет

С 2015 года основной формой функционирования ЖКХ (и ключевым механизмом привлечения внебюджетных средств в эту отрасль) стали концессионные соглашения. Заключив договор с региональными или муниципальными властями, частная компания получает право владения и пользования водоканалом или теплосетью и может извлекать из этого прибыль, собирая деньги с получателей услуг. Выплачивая концессионную плату региону или муниципалитету, частник должен инвестировать в развитие объекта. Иногда условиями соглашения предусмотрено софинансирование содержания и развития объекта из регионального или муниципального бюджета. По данным Счетной палаты, почти 97 % концессионных соглашений заключается муниципалитетами с недостаточными бюджетами. При этом концессионеры берут кредиты, все более дорожающие по мере роста ключевой ставки. Заемные средства перекладываются в затраты, а затем и в тарифы, что влечет за собой рост задолженности. Общий объем инвестиций в рамках концессионных соглашений по стране – более 1 трлн рублей, но в 25 % таких соглашений инвестиционных обязательств нет.

11.11.2024 | Профиль

[Полная версия публикации](#)

Концессии вне конкурса

Принятый Госдумой в первом чтении законопроект, предоставляющий концессионерам в сфере тепло- и водоснабжения преимущественное право на перезаключение соглашений, подготовлен Минэкономики. Законопроектом предлагается дать возможность заключения нового соглашения еще до окончания действующего, в случае если не было фактов неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств со стороны концессионера. Глава Комитета Госдумы по экономической политике Максим Топилин при рассмотрении проекта отметил, что ко второму чтению необходимо точнее описать обстоятельства добросовестного исполнения соглашения, а также саму процедуру перезаключения. В заключении комитета сообщается, что Генпрокуратура считает необходимым закрепить в законопроекте критерии «отнесения концессионеров к числу претендентов на заключение нового концессионного соглашения без проведения конкурсных процедур, конкретизировать обстоятельства, препятствующие предоставлению такого права». Счетная палата, со своей стороны, предложила предусмотреть для предоставления преимущественного права на заключение соглашения требование о достижении «наилучших значений показателей надежности, качества, энергоэффективности» объектов ЖКХ.

23.10.2024 | [Коммерсантъ](#)

[Полная версия публикации](#)

Рычаги для концедента: депутаты готовят корректировку концессионного законодательства

На мероприятии, состоявшемся недавно в Счетной палате РФ с участием депутатов Госдумы, обсудили состояние концессионного законодательства и пути его совершенствования, эффективность работы концессионных соглашений. Упор был сделан на применение таких механизмов в ЖКХ, однако были рассмотрены и другие сферы экономики, где развиваются концессии. Как отметил в своем вступительном слове председатель Комитета Госдумы по строительству и ЖКХ Сергей Пахомов, в настоящее время законодатели проводят большую работу по анализу процесса реализации концессионных соглашений в отношении объектов ЖКХ. Уже имеется ряд предложений, которые, как представляется, помогут повысить прозрачность и эффективность соответствующего законодательства. «Для нас всегда важно экспертно-аналитическое мнение коллег-аудиторов, а в данном случае – на тему того, что конкретно требуется поправить в нормативах, чтобы концессии имели шанс работать продуктивно,

то есть дать заметный эффект в понимании жителей. Не буду углубляться в детали, одно скажу: нам есть что поправить законодательно в этой сфере», – сказал Сергей Пахомов. Аудитор Счетной палаты Наталья Трунова напомнила, что в 2024 году подписано постановление Правительства по обязательствам федерального бюджета в части софинансирования расходных обязательств субъектов ДФО в рамках концессионных соглашений до 2037 года, что гарантирует федеральную поддержку. При этом дальневосточная концессия является одним из немногих инструментов, который позволяет осуществлять долгосрочное планирование, решать задачи по привлечению банковского финансирования, а также частных инвестиций в инфраструктуру.

20.09.2024 | Строительная газета

[Полная версия публикации](#)

СП: регулирование в строительстве объектов образования можно улучшить

Счетная палата РФ выявила недостатки в нормативно-правовом регулировании в сфере образования в части проектирования и строительства объектов дошкольного и среднего общего образования, следует из отчета ведомства по итогам анализа бюджетных расходов на строительство и эксплуатацию объектов капитального строительства. Счетная палата проанализировала также реализацию концессионных соглашений, по итогам анализа которых ведомство рекомендовало рассмотреть возможность отнесения обязательств регионов и муниципальных образований по таким соглашениям, в том числе в сфере строительства объектов среднего общего образования, к долговым обязательствам. На данный момент они не включаются в структуру долговых обязательств, предусмотренную Бюджетным кодексом РФ, говорится в отчете.

21.05.2024 | РИА Новости. Недвижимость

[Полная версия публикации](#)

Госдума поручила Счетной палате проверить концессии в ЖКХ

Госдума на пленарном заседании 27 февраля 2024 года приняла постановление, в котором поручила Счетной палате совместно с контрольно-счетными органами регионов провести анализ реализации концессионных соглашений в отношении объектов ЖКХ. Речь идет о концессионных соглашениях в отношении объектов по производству, передаче и распределению электроэнергии, объектов энергоснабжения; объектов, предназначенных для освещения территорий городских и сельских поселений; объектов благоустройства территорий; объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего и холодного водоснабжения и водоотведения. Депутаты Госдумы рекомендовали региональным законодательным собраниям поручить соответствующим контрольно-счетным органам субъектов РФ провести совместно со Счетной палатой контрольные и экспертно-аналитические мероприятия и представить материалы по их результатам в СП не позднее 15 июля 2024 года. Счетной палате, в свою очередь, предложили не позднее 20 сентября 2024 года проинформировать Госдуму о промежуточных результатах проверок. Информацию о конечных результатах проверок от СП в Госдуме ждут в первом квартале 2025 года.

27.02.2024 | Парламентская газета

[Полная версия публикации](#)

Володин: Госдума и СП РФ должны провести анализ концессий в ЖКХ

Председатель Госдумы Вячеслав Володин раскритиковал практику выдачи концессионерам в сфере ЖКХ средств через Фонд национального благосостояния (ФНБ) без увязки со снижением тарифов на их услуги, и предложил вместе со Счетной палатой Российской Федерации провести анализ концессионных соглашений. В ходе пленарного заседания Госдумы Володин отметил проблему неэффективной работы концессионеров в регионах, что приводит к авариям и недовольству жителей, и подчеркнул, что законодательство в этой области нуждается в улучшении. «*Есть примеры положительные и по концессионерам, но их очень мало. При этом, скорее всего, несовершенство обязательств, отсутствие прозрачности, отсутствие ясных и четких обязательств сторон приводит к тому, что сейчас государство уже, через ФНБ, средства выделяет концессионерам, чтобы они закрывали дешевыми кредитами свои обязательства. Это ненормально, потому что в этом случае правильно было бы, чтобы в том числе это отражение находилось и в тарифной политике*», – сказал Володин.

18.01.2024 | Интерфакс

[Полная версия публикации](#)

Бюллетень – это официальное ежемесячное издание Счетной палаты Российской Федерации. В нем публикуются отчеты о завершенных проверках, экспертные заключения ведомства, методические и аналитические материалы.

В издании представлены официальные позиции и мнения членов Коллегии и сотрудников аппарата Счетной палаты по вопросам государственного финансового контроля, бюджетной и налоговой политики, другим финансово-экономическим вопросам.

Издание основано в 1997 году, зарегистрировано в Комитете РФ по печати за 017653 от 28 мая 1998 года и в Министерстве по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ – Эл 77-4479 от 23 апреля 2001 года. ISSN 27127907.

Комментарии представителей органов власти и объектов контроля, а также мнения привлеченных экспертов не являются официальной позицией Счетной палаты Российской Федерации.

