

Обзор общих проблем теплоснабжающих компаний в Пермском крае

Шуклина Татьяна Анатольевна,
ООО «Инвест-аудит»
Директор департамента
экспертизы тарифов

Заключение и реализация концессионных соглашений

Привлечение частных инвестиций в муниципальную экономику при условии сохранения муниципальной собственности на основные фонды реализуется за счет формы государственно-частного партнерства-концессии.

Порядок заключения концессионных соглашений в отношении объектов теплоснабжения закреплён Федеральным законом №115-ФЗ от 21.07.2005 года «О концессионных соглашениях».

Концедент

- (субъект или муниципальное образование, в собственности которого находится объект концессионного соглашения) передает права пользования объектом концессионного соглашения.

Концессионер

- строит, модернизирует и эксплуатирует объект концессионного соглашения. Объект в свою очередь принадлежит и будет принадлежать концессионеру.

Преимущества концессии для концедента.

Модернизация и строительство нового муниципального имущества происходит на средства, полученные из внебюджетных источников

Наличие исчерпывающего перечня показателей деятельности концессионера по параметрам надежности, качества и энергоэффективности

Получение концедентом права собственности на все вновь построенное имущество

Гарантии сохранности объекта и выполнения концессионером взятых на себя обязательств, в том числе в виде банковской гарантии

Предсказуемые долгосрочные тарифы

Возможность контроля за выполнением концессионером условий соглашения, в том числе законодательно закреплённое право беспрепятственного доступа на объект соглашения ко всей документации.

Преимущества концессии для концессионера.



Возврат
вложенных
инвестиций плюс
гарантированная
предприниматель-
ская прибыль 5%

Долгосрочное
тарифное
регулирование,
при котором
эффект от
оптимизации
деятельности
остаётся у
концессионера

Возможность
расторжения
соглашения в
случае
невыполнения
концедентом
своих
обязательств

Гарантии возврата
вложенных
средств при
досрочном
расторжении
концессионного
соглашения

На территории Пермского края заключено порядка 50 концессионных соглашений в отношении объектов теплоснабжения.

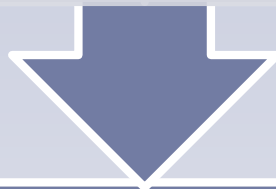
Мероприятиями концессионных соглашений для примера могут быть:

строительство
(перекладка/модернизация) тепловых сетей

перевод в водогрейный режим паровых котлов

строительство модульных зданий ЦТП

реконструкция водоподготовительной установки котельной



Ожидаемые результаты реализации КС:

повышение надежности системы теплоснабжения

оптимизация системы теплоснабжения населенных пунктов, модернизация объектов теплоснабжения

снижение прироста задолженности за топливо и электроэнергию

обеспечение потребителей качественным теплоснабжением.

Концессионные соглашения могут заключаться по
как по инициативе организаций, так и по
конкурсной процедуре.



Алгоритм заключения КС следующий, по инициативе организаций сроком 4-5 месяцев:

анализ правоустанавливающих документов



подготовка отчета о техническом обследовании объектов системы теплоснабжения,
актуализация схемы теплоснабжения



подготовка и внесение частной инициативы



размещение заявки в сети «Интернет»



заключение концессионного соглашения.

**При
инициативной
концессии
собственник
объекта
обязан
предоставить:**

- минимально допустимые плановые значения показателей и долгосрочные параметры регулирования деятельности концессионера
- информация по объему полезного отпуска и ценам на энергетические ресурсы
- иные цены, величины, значения, параметры, использование которых для расчета тарифов предусмотрено законодательством в сфере теплоснабжения
- сведения о составе имущества и обеспечить доступ для ознакомления указанного лица со схемой теплоснабжения

В каких случаях могут отклонить частную инициативу:

Деятельность лиц, выступивших с инициативой не допускается в соответствии с законом

Объект изъят из оборота или ограничен в обороте

У муниципалитета отсутствуют права собственности на объект

Объект является несвободным от прав третьих лиц

У собственника отсутствует ресурсное обеспечение для заключения и исполнения концессионного соглашения на предложенных условиях

Объект концессионного соглашения не требует создания или реконструкции

Лицо, выступающее с инициативой отказалось от ведения переговоров по изменению предложенных условий концессионного соглашения

В результате переговоров стороны не достигли согласия по условиям концессионного соглашения.

По инициативной концессии необходимо отметить:

Отсутствие
компенсаций
расходов на
подготовку
документов для
инициатора
концессии

Проведение
конкурса
увеличивает срок
заключения
концессионного
соглашения

Появление второго
участника,
заинтересованного
в концессионном
соглашении

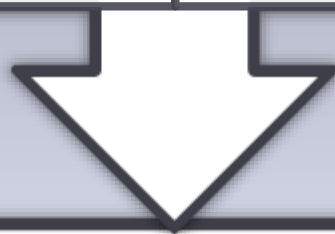
Концессионное соглашение может быть заключено в конкурсном порядке.

Проводится анализ правоустанавливающих документов, готовится отчет о техническом обследовании объектов системы теплоснабжения, актуализации схемы теплоснабжения и формируется задание для концессионера. Также учитываются данные прогноза потребления тепловой энергии.

Задание должно содержать:

величины необходимой мощности
(нагрузки) сетей и сооружений в
определенных точках подключения

сроки ввода мощностей в
эксплуатацию и вывода их из
эксплуатации



Задание при этом, не должно содержать перечня основных мероприятий и характеристик. Их должен предложить участник конкурса. Они становятся частью конкурсной документации и включаются затем в инвестпрограмму концессионера.

Данные для формирования конкурсной документации.

Копии финансовой отчетности и предложений об установлении тарифов организации ВКХ за последние 3 года

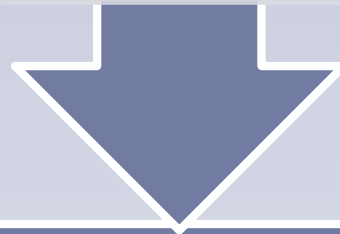
Объем полезного отпуска воды и водоотведения

Цены и их прогноз на энергоресурсы в предшествующих КС году

Потери и удельное потребление энергоресурсов в предшествующих КС году

Величина неподконтрольных расходов по годам КС

Максимальный рост НВВ



Конкурсная документация

Алгоритм заключения КС следующий, по конкурсной процедуре в срок до 7 месяцев:

анализ
правоустанавливающих
документов

подготовка отчета о
техническом обследовании
объектов системы
теплоснабжения,
актуализация схемы
теплоснабжения

размещение перечня
объектов концессионного
соглашения в сети
«Интернет»

подготовка, утверждение
решения и конкурсной
документации

проведение конкурсных
процедур

заключение
концессионного
соглашения.

- Согласование концессионного соглашения перед подписанием со стороны субъекта проводится в соответствии с Распоряжением Губернатора Пермского края от 05.12.2019 №188-р с Министерством жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства Пермского края, Министерством тарифного регулирования и энергетики Пермского края , Министерством финансов Пермского края, Правовым департаментом Администрации Губернатора ПК.
 - Срок составляет до 2 месяцев.

Концессионное соглашение содержит такие пункты:

- описание объекта заключения соглашения;
- срок действия договорённости;
- концессионную плату, включая размеры, периодичность и формы оплаты;
- плату концедента, включая размеры, структуру платежей на модернизацию, или строительство объекта ЖКХ и его эксплуатацию;
- условия, при которых может произойти досрочное расторжение;
- способы разрешения противоречий; банковские гарантии;
- реквизиты и подписи сторон – инвестора, муниципалитета и субъекта РФ.

Приложения к КС:

Перечень имущества

Инвестиционная программа и мероприятия, которые должны быть исполнены

Нормативно-правовой акт по утвержденным тарифам

Порядок и условия возмещения расходов Концедента и Концессионера

Задание для выполнения задач и достижения целевых показателей

Объем валовой выручки, получаемой концессионером в рамках реализации концессионного соглашения, в том числен на каждый год срока действия концессионного соглашения

При разработке
концессионного
соглашения
важно решить
вопросы:

- базовый уровень операционных расходов
- норматив удельного расхода на отпущенную тепловую энергию
- норматив технологических потерь тепловой энергии
- норматив удельного расхода электрической энергии на выработку тепловой энергии
- нормативный уровень прибыли
- объемы полезного отпуска тепловой энергии

Важно

В случае выявления в ходе реализации соглашения бесхозяйных объектов теплоснабжения, горячего водоснабжения технологически связанных с объектами соглашения, концедент обязан в течение 6 месяцев с даты выявления указанных объектов провести в отношении таких объектов кадастровые работы, обеспечить внесение сведений об объектах в Государственный кадастр недвижимости, поставить их на учет в органах регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ними как бесхозяйные.

Концедент обязуется также обратиться в суд с иском о признании права муниципальной собственности на такие объекты не позднее чем на третий рабочий день по истечении одного года с момента постановки бесхозяйного объекта на учет, в установленном порядке оформить право муниципальной собственности, после чего передать их Концессионеру во владение и пользование с оформлением акта приема – передачи и включения в состав объекта соглашения путем оформления дополнительного соглашения.

Экономически обоснованные расходы на содержание объектов, включенных в состав объекта соглашения в соответствии с настоящим пунктом на содержание бесхозяйных объектов теплоснабжения, горячего водоснабжения подлежат учету в тарифах концессионера в соответствии с основами ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденными Правительством РФ.

Выявление бесхозных сетей.

В этом случае, необходимо, чтобы концедент (органы местного самоуправления) обязательно составили дополнительное соглашение включив туда выявленные объекты и расходы на них, а также объемы потерь тепловой энергии.



Иначе концессионер будет нести убытки, не имея возможности заявить расходы на содержание сетей, которые не учитывались при заключении КС, а также расходы на компенсацию потерь в сетях в орган регулирования тарифов.



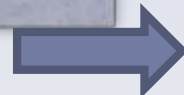
Исходя из этого, концессионное соглашение может быть невыгодным



Нормативы потребления коммунальной услуги по отоплению

В Пермском крае сложилась судебная практика по оспариванию нормативов потребления, а именно:

Признание недействующими нормативов потребления коммунальной услуги по отоплению в жилых помещениях 5-9 – этажных МКД со стенами из камня и кирпича до 1999 года , 4-5-этажных МКД со стенами из камня и кирпича после 1999 года постройки, расположенных в 11 климатическом районе (городской округ - город Кудымкар, Добрянский городской округ, Ильинский городской округ, Березовский муниципальный округ, Юсьвинский муниципальный округ, Кудымкарский муниципальный округ, Большесосновский муниципальный район (Решение Пермского краевого суда от 23.06.2021 по делу № 3а-731/2020; Решение Пермского краевого суда от 23.06.2021 по делу № 3а-732/2020 ; Решение Пермского краевого суда от 25.11.2021 по делу № 3а-913/2021)



Признание частично недействующими нормативов потребления коммунальной услуги по отоплению в **жилых помещениях многоквартирных (жилых) домов, рассчитанных на 8 месяцев отопительного периода, расположенных в 13 климатическом районе (Губахинский городской округ, городской округ "Город Кизел", Чердынский городской округ, Красновишерский городской округ, Александровский муниципальный округ Пермского края)** на территории Пермского края, утвержденных Приказом Министерства жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства Пермского края от 16.12.2019 N СЭД-24-02-46-149 (ред. от 25.12.2020).

(Решение Пермского краевого суда от 18.05.2021 по делу № 3а-101/2021, 3а-1979/2020).



Признание частично недействующими нормативов потребления коммунальной услуги по отоплению в жилых помещениях **2-этажных многоквартирных (жилых домов), расположенных в 12 климатическом районе (Гремячинский городской округ, Чусовской городской округ)** на территории Пермского края, утвержденных Приказом Министерства жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства Пермского края от 27.11.2019 N СЭД-24-02-46-133 (ред. от 25.12.2020), нормативов потребления коммунальной услуги по отоплению в жилых помещениях многоквартирных (жилых) домов, расположенных в 12 климатическом районе (Гремячинский городской округ, Чусовской городской округ) на территории Пермского края, утвержденных Приказом Министерства жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства Пермского края от 16.12.2019 N СЭД-24-02-46-149 (ред. от 25.12.2020). (Решение Пермского краевого суда от 30.04.2021 по делу № 3а-70/2021).

Нормативы были пересмотрены Министерством тарифного регулирования и энергетики Пермского края. При этом, по потребителям, оплатившим в полном объеме тепловую энергию по признанным недействующим нормативам, РСО не вправе производить перерасчет платы за потребленную тепловую энергию за прошедший период

- В данном случае организации вправе заявить выпадающие доходы за 2019-2021 годы при установлении тарифов на 2023 год.

Отсутствие льготных тарифов.

Еще одной проблемой небольших компаний для ведения деятельности является отсутствие льготных тарифов. У многих небольших ресурсоснабжающих организаций есть финансовые трудности или многие находятся в предбанкротном состоянии.



Основной причиной такого положения являются тарифы. Тарифы ежегодно утверждаются Министерством тарифного регулирования и энергетики Пермского края. Тарифы на коммунальные услуги индексируются из года в год.

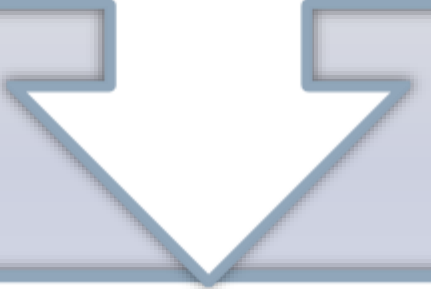
Основами ценообразования не предусмотрено превышение предельного индекса размера платы граждан за коммунальные услуги в качестве основания для исключения из необходимой валовой выручки экономически обоснованных расходов и доходов регулируемой организации.



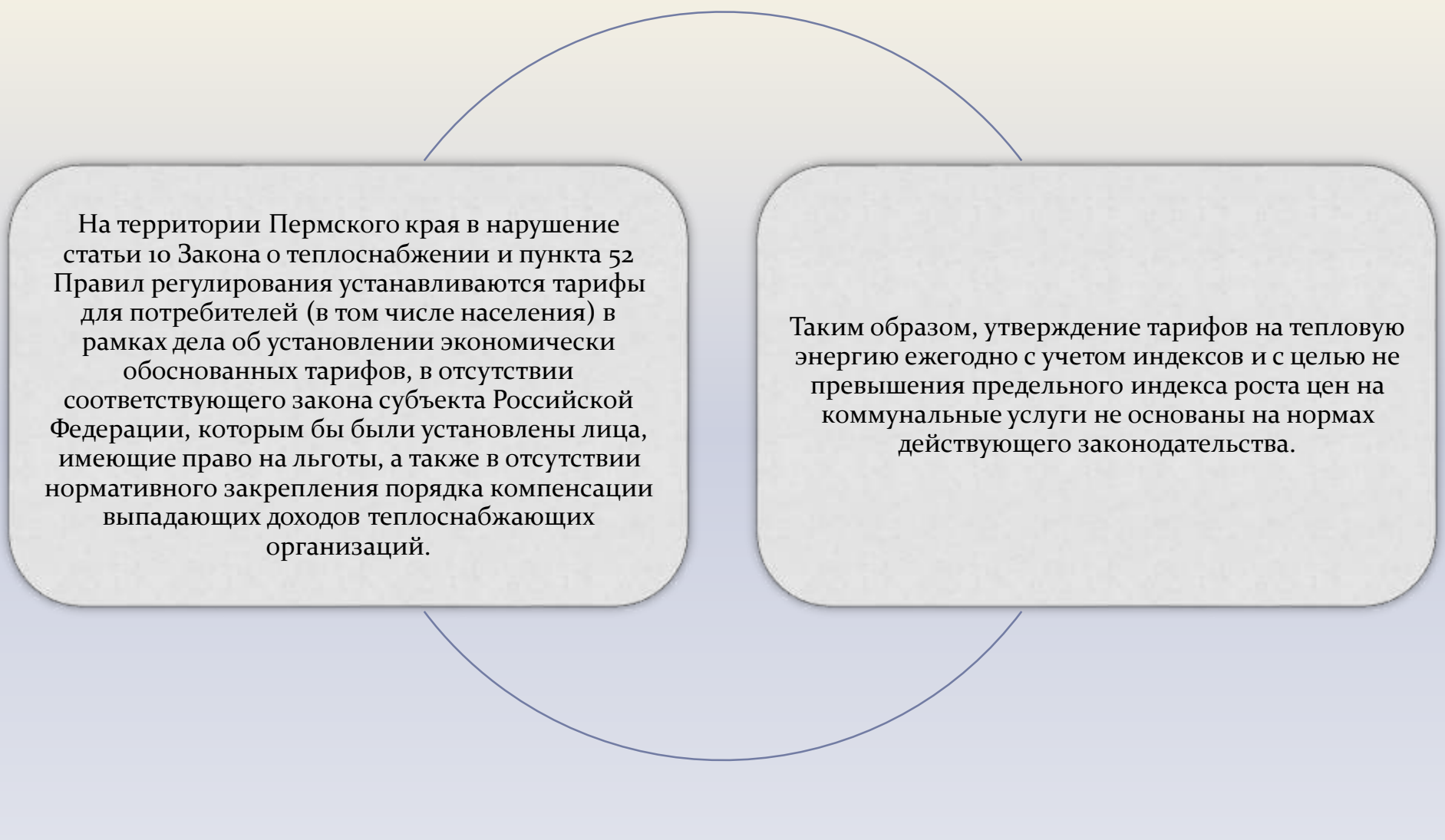


Вместе с тем применение
указанных мер в рамках
тарифного регулирования
предполагает возникновение
разницы между утвержденным
тарифом для потребителей и
экономически обоснованным
тарифом и предопределяет
необходимость возмещения в
таких случаях теплоснабжающей
организации понесенных ею
экономических потерь.

Правоотношения, возникающие в связи с превышением предельного индекса размера платы граждан за коммунальные услуги, подлежат урегулированию уполномоченным органом субъекта Российской Федерации с учетом действующих норм федерального законодательства в указанной сфере, возможности установления льготных тарифов, выплаты субсидий в целях возмещения организации, осуществляющей теплоснабжение, холодное и горячее водоснабжение, водоотведение недополученной выручки.



При этом, на территории Пермского края не разработан и не утвержден закон о льготных тарифах и порядок предоставления субсидий на компенсацию выпадающих доходов для ресурсоснабжающих организаций.



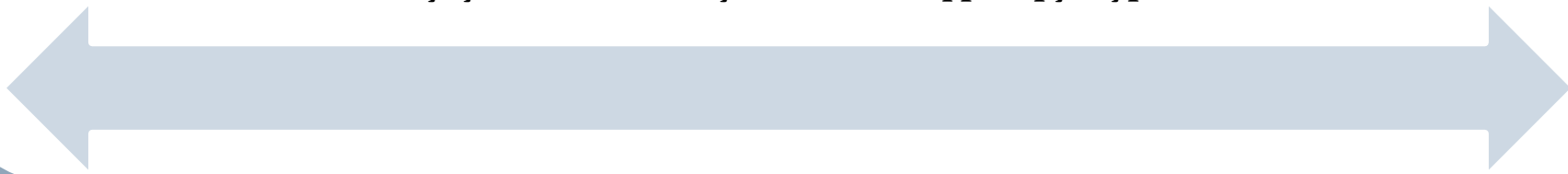
На территории Пермского края в нарушение статьи 10 Закона о теплоснабжении и пункта 52 Правил регулирования устанавливаются тарифы для потребителей (в том числе населения) в рамках дела об установлении экономически обоснованных тарифов, в отсутствие соответствующего закона субъекта Российской Федерации, которым бы были установлены лица, имеющие право на льготы, а также в отсутствие нормативного закрепления порядка компенсации выпадающих доходов теплоснабжающих организаций.

Таким образом, утверждение тарифов на тепловую энергию ежегодно с учетом индексов и с целью не превышения предельного индекса роста цен на коммунальные услуги не основаны на нормах действующего законодательства.



Аналогичная ситуация наблюдается и с тарифами на горячую воду.

- В соответствии с п.26 статьи 32 Федерального закона №416-ФЗ : наряду со льготами, установленными федеральными законами в отношении физических лиц, льготные тарифы в сфере водоснабжения и водоотведения устанавливаются при наличии соответствующего закона субъекта Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются лица, имеющие право на льготы, основания для предоставления льгот и порядок компенсации выпадающих доходов организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение.
- Таким образом, тарифы должны обеспечивать получение в расчетный период регулирования регулируемым организациям необходимую валовую выручку.
- В случае отсутствия разработки закона по льготным тарифам, ресурсоснабжающие организации на территории Пермского края будут постоянно нести убытки и не смогут вести свою деятельность и предоставлять потребителям услуги, а также проводить мероприятия по улучшению коммунальной инфраструктуры.



В связи с вышеуказанным, необходимо рассмотреть вопрос разработки постановления о предоставлении субсидий на компенсацию выпадающих доходов ресурсоснабжающим организациям с целью предоставления данной инициативы органам местного самоуправления. Одним из вариантов также может быть объединение небольших теплоснабжающих организаций на территории Пермского края с целью формирования обращения Губернатору Пермского края, Министерству тарифного регулирования и энергетики Пермского края о предоставлении субсидий на компенсацию выпадающих доходов при утверждении льготных тарифов именно небольшим теплоснабжающим компаниям, к примеру, у которых НВВ за год составляет определенный показатель.

Для примера, в других регионах действуют законы по льготным тарифам и порядку возмещения выпадающих доходов на территории других регионов РФ:

Челябинская область

<http://docs.cntd.ru/document/453128560> - Закон о льготных тарифах

<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7400202002250005> - Постановление о порядке предоставления субсидий на компенсацию выпадающих доходов

Ивановская область

<http://docs.cntd.ru/document/423917454> - Закон о льготных тарифах на тепловую энергию

<http://docs.cntd.ru/document/428563507> - Закон о льготных тарифах о водоснабжении и водоотведении

<http://docs.cntd.ru/document/428541591> - Порядок предоставления субсидий теплоснабжающим организациям на возмещение недополученных доходов

<http://docs.cntd.ru/document/432980666> - Предоставление субсидий организациям водопроводно-канализационного хозяйства и организациям, осуществляющим горячее водоснабжение, на возмещение недополученных доходов

Республика Карелия

<http://docs.cntd.ru/document/465411655> - Порядок предоставления из бюджета Республики Карелия субсидии на компенсацию части потерь в доходах, связанных с государственным регулированием тарифов на отпускаемую потребителям тепловую энергию

Ярославская область

<http://docs.cntd.ru/document/412380460> - Порядок предоставления субсидий на компенсацию выпадающих доходов ресурсоснабжающих организаций

Благодарим за внимание

Шуклина Татьяна Анатольевна
Директор департамента экспертизы тарифов
ООО «Инвест-аудит»
Телефон: +7 (342) 210-10-75
Эл. почта: Shuklina@invest-audit.ru
Сайт: <https://tarif.invest-audit.ru/>