

ДУМА ГОРОДА ЮГОРСКА

Ханты-Мансийского автономного округа-Югры

###### РЕШЕНИЕ

**от 26 апреля 202 года № 44**

## О текущем состоянии государственно-частного

## партнерства, муниципально-частного

## партнерства на территории города Югорска.

## Перспективы развития

## Рассмотрев информацию администрации города Югорска о текущем состоянии государственно-частного партнерства, муниципально - частного партнерства на территории города Югорска. Перспективы развития,

## ДУМА ГОРОДА ЮГОРСКА РЕШИЛА:

1. Принять к сведению информацию администрации города Югорска о текущем состоянии государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства на территории города Югорска. Перспективы развития (приложение).
2. Настоящее решение вступает в силу после его подписания.

#### Председатель Думы города Югорска А.Ю. Харлов

**«26» апреля 2022 года**

**(дата подписания)**

**Приложение**

**к решению Думы города Югорска**

**от 26 апреля 2022 года № 44**

**Информация**

**о текущем состоянии государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства на территории города Югорска. Перспективы развития**

**Государственно-частное партнерство (ГЧП), муниципально-частное партнерство (МЧП)** – один из способов развития общественной инфраструктуры, основанный на долгосрочном взаимодействии государства и бизнеса, при котором частная сторона участвует не только в проектировании, финансировании, строительстве или реконструкции объекта инфраструктуры, но и в его последующей эксплуатации (предоставление услуг на созданном объекте) и (или) техническом обслуживании.

Целью ГЧП с экономической точки зрения является стимулирование привлечения частных инвестиций в производство услуг, работ и потребительских товаров, которые должны быть обеспечены публично-правовыми образованиями (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) за счет средств соответствующих бюджетов, а также сокращение участия государства в экономическом обороте, когда те же задачи могут быть эффективнее выполнены бизнесом.

Взаимоотношения публично-правовых образований и частных лиц строятся на соглашениях, заключаемых между ними и являющихся по своей правовой природе гражданско-правовыми договорами.

Партнерская модель взаимоотношений бизнеса и власти практиковалась еще в середине 2000-х годов в виде заключения соглашений, договоров о сотрудничестве (намерениях) по созданию социально-значимых объектов или иного продукта.

Такие примеры в Югорске были, например, совместная работа с градообразующим предприятием обществом с ограниченной ответственностью «Газпром трансгаз Югорск» по финансированию строительства социально-значимых объектов, таких как расширение канализационно - очистных и водоочистных сооружений, городские инженерные сети, строительство частными инвесторами здания библиотеки, учреждения дополнительного образования, детского сада, а затем выкуп их муниципалитетом. Эти взаимоотношения по своему содержанию принимались как муниципально-частное партнерство.

Законодательная база о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве состоит из Федеральных законов от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ), [от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации»](https://vladimir-city.ru/upload/static/invest/224.pdf) (далее – Федеральный закон № 224-ФЗ) и постановлений Правительства Российской Федерации, регламентирующих действия сторон партнерства:

* от 31.03.2015 № 300 «Об утверждении формы предложения о заключении концессионного соглашения с лицом, выступающим с инициативой заключения концессионного соглашения»;
* от 12.12.2015 № 1366 «Об утверждении перечня отдельных прав и обязанностей публичного партнера, которые могут осуществляться уполномоченными им органами и (или) юридическими лицами в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами»;
* от 03.12.2015 № 1309 «Об утверждении Правил проведения уполномоченным органом переговоров, связанных с рассмотрением предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства на предмет оценки эффективности проекта и определения его сравнительного преимущества»;
* от 04.12.2015 № 1322 «Об утверждении Правил проведения предварительного отбора участников конкурса на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве»;
* от 19.12.2015 № 1386 «Об утверждении формы предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства, а также требований к сведениям, содержащимся в предложении о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства»;
* от 19.12.2015 № 1388 «Об утверждении Правил рассмотрения публичным партнером предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства или проекта муниципально-частного партнерства»;
* от 19.12.2015 № 1387 «О порядке направления публичному партнеру заявления о намерении участвовать в конкурсе на право заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве»;
* от 30.12.2015 № 1514 «О порядке проведения уполномоченным органом оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определение их сравнительного преимущества»;
* от 30.12.2015 № 1490 «Об осуществлении публичным партнером контроля за исполнением соглашения о государственно-частном партнерстве и соглашения о муниципально-частном партнерстве».

В соответствии с федеральным законодательством на региональном уровне были утверждены соответствующие нормативные правовые акты:

* постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 11.03.2016 № 68-п «О порядке принятия решений о заключении концессионных соглашений»;
* постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 19.02.2016 № 34-п «Об уполномоченном исполнительном органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа - Югры в сфере государственно-частного партнерства, в сфере муниципально-частного партнерства»;
* постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 23.09.2016 № 358-п «Об исполнительном органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, уполномоченном на рассмотрение предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, и правилах принятия решений о заключении соглашений о государственно-частном партнерстве на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств»;
* приказ Департамента экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 15.01.2014 № 02 «Об утверждении форм заявлений на участие в отборе инвестиционных проектов, осуществляемых на территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на принципах государственно-частного партнерства, претендующих на предоставление бюджетных ассигнований инвестиционного фонда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»;
* приказ Департамента экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 29.12.2018 № 242 «Об утверждении порядков межведомственного взаимодействия при осуществлении контроля и мониторинга исполнения соглашений о ГЧП, соглашений о МЧП и ведения реестров соглашений о ГЧП, о МЧП, межведомственного взаимодействия при осуществлении мониторинга заключения и реализации заключенных концессионных соглашений».

На муниципальном уровне утверждены следующие муниципальные правовые акты:

* постановление главы города Югорска от 04.09.2017 № 27 «О порядке принятия решений о заключении соглашений о муниципально-частном партнерстве и межведомственном взаимодействии органов и структурных подразделений администрации города Югорска»;
* постановление администрации города Югорска от 30.08.2017 № 2056 «О порядке принятия решений о заключении концессионных соглашений и межведомственном взаимодействии органов и структурных подразделений администрации города Югорска и порядке формирования перечня объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений»;
* постановление администрации города Югорска от 26.09.2018 № 2668 «Об утверждении Порядка заключения инвестиционных договоров в отношении объектов м[е](http://adm.ugorsk.ru/regulatory/npa/4595/71170/)стного значения на территории города Югорска».

Исходя из положений Федерального закона № 224-ФЗ, государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство - юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с Федеральным законом № 224-ФЗ в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Публичным партнером муниципально-частного партнерства является муниципальное образование, от имени которого выступает глава муниципального образования или иной уполномоченный орган местного самоуправления в соответствии с Уставом муниципального образования.

Частным партнером ГЧП (МЧП) является российское юридическое лицо. Частными партнерами не могут выступать муниципальные и государственные унитарные предприятия, государственные и муниципальные учреждения, а также иные юридические лица (в том числе НКО), созданные или находящие под контролем муниципалитета.

Проекты, реализуемые в рамках муниципально-частного партнерства, должны в обязательном порядке соответствовать закрепленным за муниципальным образованием вопросам местного значения, ключевые из них:

− дорожная деятельность и обеспечение безопасности дорожного движения;

− организация предоставления населению жилищно-коммунальных услуг (тепло-, электро-, газо-, водоснабжение и водоотведение);

− организация предоставления образовательных услуг;

− создание условий для обеспечения населения услугами в сфере культуры, спорта, здравоохранения.

Реализация инфраструктурных проектов с применением механизмов ГЧП и МЧП возможна в следующих организационно-правовых формах:

1) с привлечением внебюджетных средств:

- соглашение о ГЧП, МЧП (Федеральный закон № 224-ФЗ);

- концессионное соглашение (Федеральный закон № 115-ФЗ);

- контракт жизненного цикла;

- инвестиционный договор;

- долгосрочные контракты с инвестиционной составляющей;

- договор аренды государственного (муниципального) имущества с инвестиционными обязательствами арендатора;

- специальные инвестиционные контракты с государственным и частным капиталом;

- соглашения о защите и поощрении капиталовложений;

2) за счет бюджетных средств:

- классический госзаказ (Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»);

- закупка работ, услуг отдельными видами юридических лиц без дополнительных обременений (Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»).

Администрацией города Югорска в течение последних пяти лет принимались меры по внедрению механизмов муниципально-частного партнерства. Предпринимались попытки внедрения таких форм как **концессия и инвестиционный договор**.

**Концессия**

Учитывая, назревшую необходимость модернизации, реконструкции систем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения города Югорска администрацией города (начиная с 2016 года) осуществлялась работа по заключению концессионного соглашения.

В декабре 2016 года администрацией города Югорска объявлен конкурс на право заключения концессионного соглашения в отношении объектов системы теплоснабжения города Югорска. Проектом концессионного соглашения предусматривалось: создание и реконструкция объектов системы теплоснабжения города Югорска на общую сумму 1 500,00 млн. рублей, со сроком реализации 2017 – 2047 годы. Единственным участником и победителем конкурса признано общество с ограниченной ответственностью «Теплый город» город Екатеринбург.

В соответствии с Федеральным законом № 115-ФЗ концессионное соглашение заключается при условии подтверждения обеспечения исполнения обязательств по концессионному соглашению. Однако, обеспечение исполнения обязательств по концессионному соглашению (банковская гарантия) в адрес концедента (администрации города Югорска) не поступило, в связи с чем было принято решение об отказе заявителю в заключении концессионного соглашения.

В 2018 году, в адрес администрации города Югорска вновь поступило предложение от ООО «Теплый город» о заключении концессионного соглашения в отношении объектов теплоснабжения города Югорска в рамках частной инициативы. Предложение было рассмотрено и заявителю было предложено рассмотреть возможность заключения концессионного соглашения комплексно, а именно - в отношении объектов систем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения (т.е. на иных условиях). В течение 2018 – 2019 годов от ООО «Теплый город» поступало несколько вариантов проектов концессионных соглашений на объекты теплоснабжения города Югорска, а так же планы мероприятий в отношении систем водоснабжения, водоотведения, но в полной мере интересы муниципального образования ни в одном из вариантов учтены не были. В связи с данным фактом, а также отсутствием в бюджете муниципального образования целевых денежных средств для заключения и исполнения концессионного соглашения на предложенных условиях, было принято решение об окончании процедуры переговоров и об отказе в заключении концессионного соглашения с ООО «Теплый город».

Анализ практики реализации механизма заключения концессионных соглашений в сфере жилищно-коммунального хозяйства не позволяет однозначно характеризовать данный механизм как «лучшую практику». В период с 2018 по 2021 в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре расторгнуто 11 концессионных соглашений - в Нефтеюганском, Кондинском, Октябрьском, Советском районах и городе Нягани. Основная причина - концессионер не осознает весь масштаб предстоящей работы, что приводит к неисполнению взятых обязательств, расторжению концессионных соглашений, а в ряде случаев и к банкротству концессионеров.

В 2021 году работа по заключению концессионных соглашений администрацией города Югорска приостановлена.

Основной причиной низких темпов развития данного направления в сфере коммунального комплекса является отсутствие привлекательности для частных партнеров в реализации долгосрочных, высокозатратных и долгоокупаемых проектов. Сдерживающим фактором реализации концессионных проектов в сфере коммунального комплекса является значительное количество проблемных вопросов - тарифное регулирование, значительный физический износ коммунальной инфраструктуры, недосборы средств за оказанные услуги и т.д.

**Инвестиционный договор**

Инвестиционный договор заключается между администрацией города Югорска от имени муниципального образования город Югорск с победителем конкурса на право заключения инвестиционного договора, принимающим на себя обязательства в предусмотренный инвестиционным договором срок своими силами или с привлечением иных лиц создать объект местного значения на территории города Югорска.

Применение практики заключения инвестиционного договора, как альтернативного вида МЧП (более упрощенный вариант) с целью создания объекта местного значения на территории города Югорска не дало своих результатов.

Предметом инвестиционного договора планировалось строительство школы на 500 мест, была разработана и принята нормативная база и конкурсная документация, выполнены конкретные действия и решены процедурные вопросы, такие как:

* формирование земельного участка с постановкой на кадастровый учет;
* определение технических условий подключения объекта к сетям инженерно - технического обеспечения;
* разработка технического задания;
* получение экспертного заключения Департамента экономического развития Ханты - Мансийского автономного округа - Югры об эффективности инвестиционного проекта;
* подготовка перечня оборудования (движимого) для оснащения объекта в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

Администрацией города Югорска проведены встречи и переговоры с 5 потенциальными инвесторами по строительству школы и кредитными организациями. В результате заключения инвестиционного договора так и не произошло. Основные причины: во-первых, кредитные организации не готовы были выдавать кредиты инвестору под заключение инвестиционного договора, так как он, на их взгляд, не давал гарантий финансирования инвестору, во- вторых, по мнению инвесторов, стоимость строительства школы должна быть увеличена на 50%, с чем не соглашались региональные органы власти, так как это не соответствовало порядку расчета стоимости строительства, определенному соответствующей государственной программой Ханты-Мансийского автономного округа - Югры.

Проблемы, с которыми сталкиваются потенциальные инвесторы и органы власти при реализации механизмов ГЧП и МЧП характерны не только для города Югорска. Этот факт подтверждается данными из «Реестра концессионных соглашений и соглашений о ГЧП в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» о не состоявшихся заключениях соглашений и расторжении действующих соглашений:

- по состоянию на 01.01.2022 при проведении конкурсных процедур принято решение о невозможности заключения соглашений и реализации проектов в форме ГЧП (МЧП) по 56 проектам, в том числе по 51 проекту в сфере жилищно-коммунального хозяйства, 4 проектам по строительству и реконструкции объектов образования и 1 проекту в сфере спорта;

- прекращена реализация проектов и досрочно по соглашению сторон расторгнуты соглашения по 18 объектам (5 –образование, 11 жилищно-коммунальное хозяйство, 2 культура).

Основные причины расторжения соглашений или отказа от заключения соглашений: отсутствие у частной стороны возможности исполнения своих обязательств, банкротство частной стороны, значительное удорожание стоимости объектов на этапе проектирования, расторжение соглашений по предписаниям контрольных органов, на основании решений судов.

В муниципальном образовании город Югорск применяются иные формы государственно-частного взаимодействия, которые воспринимаются как ГЧП и МЧП, хотя таковыми не являются, это реализация инвестиционных программ ресурсоснабжающих организаций и заключение энергосервисных контрактов.

Например, в рамках реализации инвестиционной программы Акционерного общества «ЮТЭК - Региональные сети», направленной на повышение надежности и качества электроснабжения города, в период 2015 - 2020 годы построено объектов на сумму более 311 млн. рублей. В 2021 году реализованы проекты по строительству КТП-10/0,4 кВ, ЛЭП 10-0,4 кВ, для электроснабжения производственной базы по ул. Промышленная, 9 Б, ЛЭП-0,4 кВ для электроснабжения производственной базы по ул. Арантурская, 30а, ТП 10/0,4 кВ, ЛЭП 10 кВ для электроснабжения овощехранилища по ул. Торговая, д. 3.

В 2022 году планируется строительство следующих объектов: ЛЭП-0,4 кВ для электроснабжения многоквартирных жилых домов по ул. Титова, 30, ул. Менделеева, уч. 33а, КЛ 0,4 кВ для электроснабжения многоквартирного жилого дома по ул. Магистральная, 21, КТП 10/0,4 кВ, ЛЭП 10 кВ для электроснабжения многоквартирного жилого дома по ул. Мира, 55, сети электроснабжения 10-0,4 кВ, КТП-10/0,4 кВ на «Зеленой зоне» (3 этап), сети электроснабжения музейно-туристического комплекса «Ворота в Югру».

Примером реализации «лучшей практики» муниципально – частного взаимодействия по энергосбережению и энергоэффективности является заключение энергосервисных контрактов муниципальными учреждениями.

В 2021 году заключен энергосервисный контракт между муниципальным бюджетным общеобразовательным учреждением Лицей им. Г.Ф. Атякшева и обществом с ограниченной ответственностью «ЕЭС-Гарант» сроком на 5 лет на сумму 8,2 млн. рублей. ООО «ЕЭС-Гарант» произведена замена 2 040 ламп. После окончания срока действия энергосервисного контракта, ожидается снижение расходов на услуги электроснабжения, которое составит 67,41% от выделяемой суммы в год, что позволит сэкономить бюджетные средства города Югорска.

Несмотря на существующие проблемы (препятствия) в развитии ГЧП и МЧП, реализация данного механизма дает преимущества обеим сторонам партнерства. Преимущества для публичной стороны: снижение или перераспределение нагрузки на бюджет, возможность за счет меньшего объема бюджетных инвестиций обеспечить население необходимой услугой надлежащего качества, распределение рисков проекта и ответственности между сторонами. Преимущества для частной стороны: гарантии возврата вложенных инвестиций, возможность получить софинансирование затрат из бюджета, разделение рисков проекта и ответственности с публичной стороной, возможности долгосрочного и устойчивого роста бизнеса.

Использование этого механизма на территории города Югорска зависит от многих причин и основные, - это готовность сторон соглашений обеспечить исполнение своих обязательств. Для частных партнеров в настоящее время проблемы с удорожанием стоимости строительства и недостаточности объемов оборотных средств усугубляются сложной социально-экономической ситуацией в стране, а для публичной стороны (муниципалитета) в условиях наличия значительного муниципального долга возникает высокий риск неисполнения своих обязательств.

В условиях экономической неопределенности и необходимости ответственного подхода к принятию новых обязательств с сохранением сбалансированности бюджета города Югорска, выстраивать конкретный график передачи объектов коммунального хозяйства в концессию или создания новых социальных объектов крайне сложно.

Перед администрацией города стоит задача включения объектов, необходимых городу для развития и предусмотренных Генеральным планом города Югорска, в отраслевые государственные программы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, так как наличие конкретного объекта (строительства, реконструкции, модернизации и т.д) в государственной программе является первым шагом в определении финансовых источников и механизма его создания, в том числе и с использованием механизмов государственно-частного партнерства.