

УДК 330.322.16

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ТВЕРДЫМИ КОММУНАЛЬНЫМИ ОТХОДАМИ

О.С. Боева

Тверской государственной университет, г. Тверь

Рассмотрены актуальные проблемы в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами в РФ. Показано значение государственно-частного партнерства в развитии сферы обращения с отходами, рассмотрены различные формы государственно-частного партнерства как гибкие механизмы, позволяющие в каждом случае принимать оптимальную форму.

Ключевые слова: твердые коммунальные отходы, государственно-частное партнерство, концессия, концессионные проекты, концессионные соглашения в сфере ЖКХ.

В настоящее время в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) в РФ имеется немало проблем: слабо развита конкуренция, нет четкой налоговой политики, тарифообразование основывается на затратном механизме, а финансирование ведется по остаточному принципу. Но, как известно, игнорирование имеющихся здесь проблем неминуемо приводит к крайне негативным последствиям, особенно в экологической сфере.

Данная система должна строиться на научно-обоснованных принципах, включая целенаправленность, системность, комплексность. Игнорирование или недостаточный учёт указанных принципов существенно снижает эффективность её функционирования. Так, основной причиной наличия и обострения проблем в данной сфере – это отсутствие системности, т.е. органичной взаимосвязи между всеми участниками и элементами данного процесса, включая этапы сбора, транспортировки, переработки и утилизации отходов.

В настоящее время концентрация полномочий по управлению системой обращения с ТБО сосредоточена в руках местных властей, которые не имеют достаточных возможностей и ресурсов для решения имеющихся проблем. В результате, растут объемы отходов потребления, отсутствует адекватная система информационного обеспечения, слабо развивается инфраструктура данного процесса. Промышленность для решения санитарной задачи по переработке и безопасному захоронению ТКО в России практически отсутствует: полигоны заполнены, не хватает мощностей заводов по переработке. Ситуация близка к критической, так как объемы отходов в разы обгоняют их переработку. Из ежегодно образующихся в России 70 млн. тонн ТКО не более 5% проходят переработку и вовлекаются в последующий оборот, а 95% подлежат захоронению [1].

По данным Госреестра, функционирует 1399 специально обустроенных мест для размещения отходов (полигонов), в целом по стране 7153 санкционированных свалок занимают площадь 4 млн. га. В разы больше несанкционированных - более 17,5 тыс., не оборудованных средствами специальной защиты почв, вод и прилегающих территорий. При этом ежегодная упущенная выгода от потери ценных видов материалов (цветных металлов, стекла, бумаги, пластика) при размещении несортированных отходов на полигонах составляет минимум 68 млрд. руб. Например, в странах Европейского союза до 90% отходов перерабатывается [1].

С точки зрения перспектив устойчивого развития страны и регионов, вопрос оптимизации в сфере ТКО имеет стратегическое значение. На программу ликвидации накопленных отходов, которая действует с 2014 по 2025 годы, из федерального бюджета будет выделено 121 млрд. рублей. По оценкам Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), реальные масштабы инвестиций, которые

требуются России, гораздо больше: чтобы довести переработку отходов только до 40%, не говоря о плановых 80%, потребуется до 40 млрд. евро [2].

С января 2016 года вступили изменения, принятые в Федеральный закон 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», в соответствии с которыми расширяются полномочия субъектов РФ и, тем самым, появляется возможность повысить системность и комплексность принимаемых управленческих решений. У субъектов РФ появилась реальная возможность принимать меры по решению санитарных задач, т.е. уже сейчас разрабатываются региональные схемы работы с ТКО с учетом территориальных особенностей. Появятся региональные операторы, главной задачей которых будет осуществление упорядоченных действий по обращению с ТКО.

В целом же изменения направлены на формирование административной системы госрегулирования в сфере обращения с ТКО, а также на сокращение объемов образования и захоронения отходов, приоритет будет отдаваться переработке путем строительства мусоросортирующих заводов и современных полигонов.

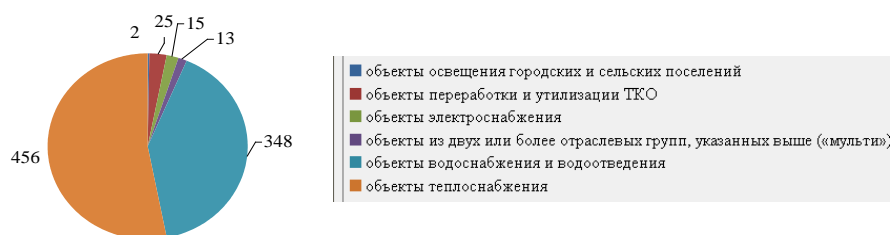
Однако инфраструктурные проекты и программы в сфере обращения с ТБО, основанные на бюджетных ресурсах, трудно подъемны как для региональных, так и для местных бюджетов.

Зарубежный опыт показывает достаточно успешное использование механизма государственно-частного или муниципально-частного партнерства, который представляет собой институциональный и организационный союз между государством и бизнесом в целях осуществления общественно важных проектов и программ. Учитывая общественную значимость данной сферы, ответственность за рациональную организацию процесса обращения с отходами должна остаться за государством (регионом, городом), а для выполнения конкретных работ могут привлекаться как государственные, так и частные предприятия. Участие в таком партнерстве для власти – это вероятность уменьшить нагрузку на бюджет и снизить риски, которые связаны с совершенствованием и эксплуатацией коммунальной инфраструктуры, а для бизнеса – привлекательная сфера деятельности.

Как известно, лидерами в сфере государственно-частного партнерства считаются США, Великобритания, Франция и Германия. Анализируя результаты исследования «Оценка условий развития государственно - частного партнерства в Восточной Европе и Содружестве Независимых Государств» Россия в региональном рейтинге: из 25 стран Восточной Европы и СНГ занимает 8-е место, а в мировом рейтинге из 58 стран, в который вошли также страны Азиатско-Тихоокеанского региона и Латинской Америки 19-е место [3].

На 01.10.2016г. общее количество реализуемых концессионных проектов в коммунальной сфере 859 (рис.1).

Общий объем инвестиций в объекты ТКО, реализуемые на основе концессионных соглашений составляет 8 284,5 млн.руб., из них 92,6% частные инвестиции, 4,88% средства из федерального бюджета и 2,66% из регионального бюджета [4]. Объем инвестиций на уровне страны не значительный, но стоит отметить положительные тенденции, анализируя объемы средств с 2007 года.



Р и с . 1. Количество реализуемых концессионных проектов в коммунальной сфере на 01.10.2016 г.

Существует несколько проблем, которые сдерживают развитие государственно-частного партнерства (ГЧП). Главная причина – отсутствие гарантий возврата инвестиций, так как модернизация сферы ТКО является капиталоемкой, срок окупаемости может быть более 10 лет. Следовательно, государство должно взять на себя часть рисков и обеспечить инвестору хотя бы минимальную прибыль.

Не стоит забывать, что сфера ТКО является социально-экономической, где тарифы регулируются государством и не учитывают реальный рост инфляции, понижая инвестиционную привлекательность на срок окупаемости проекта в долгосрочном периоде.

Препятствует активному использованию механизмов ГЧП и несовершенство нормативно-правовой базы, недостаточная осведомленность о механизмах и лучших практиках реализации сделок в форме ГЧП. Практически «концессионное соглашение» стало синонимом термина «ГЧП», однако это не позволяет раскрыть возможности последнего во всем его разнообразии.

ГЧП, являясь гибким механизмом, обладает широким спектром разных форм, что позволяет в конкретном случае принимать наиболее подходящую форму. В мировой практике сформировалось масса различных форм, типов и конкретных вариантов осуществления партнерских отношений между государством и частными организациями. По данным IFC (Международная финансовая корпорация, Группа Всемирного банка) в сфере обращения с твердыми отходами могут применяться следующие типы ГЧП:

- сервисный договор;
- контракт на управление;
- соглашение об аренде;
- соглашение о концессии;
- совместное предприятие.

Сервисный договор может содержать текущее обслуживание, такое, как проверка или уборка. В сфере обращения с твердыми отходами применяется в осуществлении функций сбора и вывоза, обслуживании спецтехники, либо операционное управление полигоном.

Контракт на управление представляет собой альтернативный вариант абсолютной приватизации, при котором государство сохраняет право собственности за собой. И по контракту выплачивает другой стороне установленное вознаграждение за управление предприятием и оказанием услуг. При такой форме происходит комплексное оказание услуг в сфере обращения с отходами, т.е. частная организация производит сбор отходов, их вывоз, переработку и захоронение, управляет полигоном.

При соглашении об аренде частной организацией производится управление полигоном, сортировочным комплексом, на долгосрочной основе. В этом случае предусматривается возвратность предмета отношений, предусмотренного договором аренды, но права по распоряжению имуществом сохраняется за государством и не передается частному партнеру.

Концессионное соглашение представляет собой возможность реализации социально значимых проектов в условиях дефицита бюджетных средств. В международной практике выделяются несколько типов концессионных договоров, например:

– BOT (Build –Operate –Transfer) – «Строительство – управление – передача». Концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию полигона или мусоросортировочного комплекса (в основном – на праве собственности) в течение установленного срока, после чего объект передается государству;

– BTO (Build –Transfer –Operate) – «Строительство – передача – управление». Частная организация строит объект в сфере обращения с отходами, который затем передается государству в собственность сразу после завершения строительства, но после этого он передается в эксплуатацию концессионера;

– BOO (Build –Own – Operate) – «Строительство – владение – управление». Концессионер строит объект и осуществляет последующую эксплуатацию, владея им на праве собственности, срок действия которого не ограничивается [5].

Во всех трех типах концессионного соглашения может быть не только строительство новых объектов в сфере обращения с отходами, но и реконструкция существующей инфраструктуры, например установка линий сортировки или сбор фильтрага.

Совместное предприятие является распространенной формой партнерства государства и частного бизнеса. Главной особенностью предприятий такого вида является то, что государство непрерывно участвует в текущей деятельности. Для частных лиц самостоятельность и независимость в принятии решений гораздо ограниченнее, чем в концессиях.

Как показывает мировая практика организации сферы обращения с ТБО, целесообразно использовать различные схемы взаимоотношений между регионом, муниципалитетом и частной структурой. На уровне Тверского региона можно предложить схему государственно-частного партнерства – BOT (Build, Operate, Transfer – строительство – эксплуатация/управление – передача) [6]. Это традиционный вариант концессионных отношений, при которых концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию объекта на правах собственности и по истечении определенного срока, на протяжении которого концессионер получает прибыль от эксплуатации объекта, объект передается в собственность государства. Описанная схема не единственная, существуют вариации, такие как BOOT (Build, Own, Operate, Transfer) и DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer).

Проблемы в системе обращения с ТБО во многом типичны для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, поэтому целесообразна разработка однотипных инфраструктурных проектов с привлечением частных инвестиций, для их последующего развития и тиражирования необходим научно-обоснованный подход.

Список литературы

1. Капитальная тарификация [Электронный ресурс]: – Режим доступа: – <http://www.kommersant.ru/doc/2820164>
2. «Россия будет похожа на одну большую свалку» [Электронный ресурс] – Петербургский экономический форум – 2013. – Режим доступа: – <http://www.gazeta.ru>
3. Стратегия формирования условий для ускоренного развития общественной инфраструктуры на принципах ГЧП в Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: – Режим доступа: – <http://www.pppi.ru/content/upravlenie-sferoy-gchp-1>
4. Концессионные соглашения в коммунальной сфере [Электронный ресурс]: – Режим доступа: – <http://www.pppi.ru/content/upravlenie-sferoy-gchp-12>
5. Исследовательский проект «Риски участников частно-государственного партнёрства» [Электронный ресурс]: – Режим доступа: – <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/74767>
6. Козлов А.А. Государственно-частное партнерство: сущность, классификация [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://uecs.ru/uecs-38-382012/item/1053-2012-02-20>

IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS IN THE SPHERE OF SOLID MUNICIPAL WASTE UTILISATION

O.S. Boeva

Tver State University, Tver

The article deals with urgent issues in the sphere of solid municipal waste in the Russian Federation. The author considers the significance of public-private partnership in the

development of waste management sphere and analyses various types of public-private partnership as a flexible mechanism allowing to achieve optimal results.

Keywords: *municipal solid waste, public-private partnership, concession, concession projects, concession agreements in the sphere of housing and communal services.*

Об авторе:

БОЕВА Ольга Сергеевна – аспирант кафедры экономики и управления городом и городской инфраструктурой СПбГЭУ, старший преподаватель кафедры менеджмента Института экономики и управления, Тверской государственной университет, e-mail: olga-kostova@yandex.ru

About the author:

BOEVA Olga Sergeevna – graduate student of economics and management of the city and urban infrastructure VO SPbGEU, Senior Lecturer, Department of Management, Tver State University, e-mail: olga-kostova@yandex.ru

References

1. Kapital'naja tarifikacija [Jelektronnyj resurs]: – Rezhim dostupa: – <http://www.kommersant.ru/doc/2820164>
2. «Rossija budet pohozha na odnu bol'shuju svalku» [Jelektronnyj resurs] – Peterburgskij jekonomicheskij forum – 2013. – Rezhim dostupa: – <http://www.gazeta.ru>
3. Strategija formirovanija uslovij dlja uskorenogo razvitija obshhestvennoj infrastruktury na principah GChP v Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda [Jelektronnyj resurs]: – Rezhim dostupa: – <http://www.pppi.ru/content/upravlenie-sferoy-gchp-1>
4. Koncessionnye soglashenija v kommunal'noj sfere [Jelektronnyj resurs]: – Rezhim dostupa: – <http://www.pppi.ru/content/upravlenie-sferoy-gchp-12>
5. Issledovatel'skij proekt «Riski uchastnikov chastno-gosudarstvennogo partnjorstva» [Jelektronnyj resurs]: – Rezhim dostupa: – <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/74767>
6. Kozlov A.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: sushhnost', klassifikacija [Jelektronnyj resurs]: – Rezhim dostupa: <http://uecs.ru/uecs-38-382012/item/1053-2012-02-20>