

УДК: 334.7
JEL L32, Q53,
Q57, R10

В.А.Маркелов

Новосибирский государственный университет экономики и управления
Новосибирск, Россия

Государственно-частное партнёрство в сфере обращения с твёрдыми коммунальными отходами

Аннотация

Дается краткое описание отрасли обращения с твёрдыми коммунальными отходами. Показаны возможности государственно-частного партнерства в реализации инфраструктурных проектов данной отрасли. Рассмотрено состояние рынка концессионных соглашений в этом направлении. Отмечены возникающие проблемы при их реализации. Изучены ошибки, возникшие при претворении подобного рода проекта в Новосибирской области. Показана возможность применения ГЧП в Национальном проекте «Экология».

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессия, с твёрдыми коммунальными отходами.

V.A. Markelov

Novosibirsk State University of Economics and Management
(Novosibirsk, Russia)

Public-private partnership in the field of solid municipal waste management

Abstract

A brief description of the solid municipal waste management industry is given. The possibilities of public-private partnership in the implementation of infrastructure projects in this industry are shown. The state of the market of concession agreements in this direction is considered. The problems that arise during their implementation are noted. The errors that occurred during the implementation of such a project in the Novosibirsk region were studied. The possibility of using PPP in the National Project "Ecology" is shown.

Keywords: public-private partnership, concession, solid waste recycling.

Экономика обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) является новой, но динамично развивающейся на территории Российской Федерации. Рассмотрим ее текущее состояние и перспективы. Перед отраслью стоит задача повышения инвестиционной привлекательности. В хозяйственную деятельность вовлекается только около 7-8 % собираемых ТКО, остальные же направляются на захоронение. Т.е. наблюдается недостаточное развитие инфраструктуры обращения с ТКО. Большая часть полигонов выработала свой ресурс либо выработает в ближайшее время. Создание новых полигонов затруднительно с точки зрения выделения земельных участков, формирования санитарно-защитных зон, транспортной доступности и т.д. Перспективно: установить принцип «расширенной» ответственности производителя товаров по обеспечению их утилизации; создать региональную систему аккумуляции экологических взносов с целью стимуляции деятельности по созданию/реконструкции объектов обращения с ТКО; постепенное воспреещение захоронения непереработанных ТКО; утверждение перечня видов отходов, захоронение которых воспрещается.

Реформа обращения с твердыми коммунальными отходами уже стартовала в 81 субъекте федерации. В стране работают 178 региональных операторов по обращению с отходами. За прошлый год они смогли построить и запустить 55 объектов переработки мощностью в 6,4 млн тонн в год в 33 регионах России. Общая сумма инвестиций

составила 28 млрд рублей.

Становление отрасли естественно связывается с институтом о ГЧП и концессионных соглашениях. Организация обращения с ТКО является областью деятельности публичной стороны (субъекта РФ); услуги оказываются по регулируемым государством тарифам; отрасль реально не имеет необходимой инфраструктуры, что предполагает создавать новые объекты и привлекать в отрасль финансовые и людские ресурсы.

Основные механизмы ГЧП, возможные к применению в отрасли: концессионные соглашения (КС), соглашения о ГЧП(СГЧП), контракты жизненного цикла (КЖЦ). На практике по данным портала РОСИНФРА реализуются, в основном, КС. Популярность этого механизма объясняется следующим: наличие профильного федерального закона и типовой формы КС, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 05.12.2006 N 748; гармонизация с бюджетным и земельным законодательством; государственная собственность на объект КС и земельный участок под ним. При этом по информации Базы данных РОСИНФРА, в России в настоящее время заключено или находится на стадии конкурса и заключения не так и много КС в сфере ТКО (около ста). Больше всего проектов (47) с объемом инвестирования до 100 млн. руб., 19 проектов в категории 100-500 млн. руб., 12 с объемом инвестиций 500-1000 млн. рублей, 22 проекта-от 1 млрд. до 5 млрд.руб. и 5 проектов свыше 5 млрд.руб. К таким крупным относится и проект, реализуемый в Новосибирской области. Концессионное соглашение между министерством ЖКХ и энергетики области и ООО «Экология-Новосибирск» было заключено в 2016 году. По условиям соглашения концессионер должен был за 6,5 млрд. рублей построить в Верх-Туле и Раздольном два мусоросортировочных комплекса с полигонами. Срок соглашения-40 лет.

Единственным же реализуемое СГЧП это проект: Создание и эксплуатация объекта обращения с ТКО (мусоросортировочного комплекса и полигона) в Калининском муниципальном районе Саратовской области (600.00 млн руб.).

Тем не менее, даже при реализации хорошо апробированной модели КС на практике регионы сталкиваются с проблемами [3].

Выбранный для реализации проекта земельный участок может затем оказаться неподходящим для указанной цели по причинам экологического, землеустроительного или иного характера. Так и случилось в Новосибирской области. Реализация соглашения «Создание и эксплуатация системы коммунальной инфраструктуры – объектов, используемых для обработки, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов в Новосибирской области», заключенного в 2016 г., к 2021 не была начата. Одной из причин данного обстоятельства стал неудачный выбор участка. Первоначальный вариант вызвал возражения экологов, населения, Росавиации.

Другая проблема связана с обеспечением загрузки объекта. На этапе подготовки и заключения КС отсутствует точный прогноз по объемам ТКО, и, как следствие, компания инвестор рискует не получить планируемый объем тарифной выручки. В случае с упомянутым КС компенсация выпадающих доходов за счет регионального бюджета вызвала многочисленные разногласия между исполнительной и законодательной властью. У депутатов вызвало возмущение то, что подготовка документов шла без их участия, а из бюджета предполагались значительные возмещения возможных потерь концессионеров.

И, наверное, не менее опасны неэффективная коммуникационная политика органов власти, пренебрежение общественным мнением. В случае с анализируемым КС произошло следующее. Условия концессии вызвали резкую критику со стороны депутатов, общественников, экологов и местных жителей. В 2017-м соглашение заморозили. Весной 2018 года специально созданная рабочая группа при правительстве Новосибирской области предложила изменения в текст соглашения. В том числе речь шла о сокращении срока концессии с 40 до 25 лет, об уменьшении объема инвестиций до 4,3 млрд рублей, о снижении гарантированного объема ТКО — с 800 до 728 тысяч тонн в год. Помимо этого,

обсуждалась переноска места площадки под захоронение ТКО. Косвенным результатом обсуждений стало также принятие законодательным собранием области закона от 06 июля 2018 года N 271-ОЗ «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Новосибирской области».

Как правило, проекты в сфере переработки ТКО долговременные и высоко рискованные, поэтому возникает тенденция к увеличению участию государства в них [1].

Новым этапом становления отрасли могут стать разработанные во исполнение Указа Президента России Национальные проекты, среди которых есть и проект «Экология». Он нацелен на комплексное обращение с отходами, включая ликвидацию всех обнаруженных к 2018 г. несанкционированных свалок в черте городов. Одна из основных задач проекта: формирование комплекса обращения с ТКО, включая устранение свалок и расчистку территорий, на которых они размещены, создание условий для вторичной переработки всех запрещённых к захоронению отходов.

На финансирование 13 нацпроектов Правительством заложено порядка 25 трлн. рублей, более 30% из которых (7,5 трлн.) должны быть привлечены из внебюджетных источников. Все нацпроекты можно разбить на две категории: финансируемые напрямую из федерального бюджета и финансируемые из бюджетов субъектов, в том числе с использованием межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. При нехватке бюджетных средств, логично активно использовать механизмы государственно-частного партнерства. Но ни в первой, ни во второй группе нет четких правил по расходованию средств через механизмы ГЧП. Это обусловлено рядом формальных ограничений, одно из которых: сроки реализации СГЧП и КС выходят за горизонты бюджетного планирования.

Большими ресурсными возможностями обладают крупнейшие российские компании. Их вложения в инфраструктуру, в т.ч. с использованием механизмов ГЧП, могут стать импульсом регионального развития. В своем недавнем выступлении[4] Президент РФ В.В.Путин призвал руководителей этих компаний «активно включиться в эту работу, связать, синхронизировать свои инвестиционные планы и программы с новыми возможностями регионов по развитию их инфраструктуры».

Российское законодательство динамично развивается, накапливается опыт реализации проектов ГЧП. Все это в совокупности создает хорошие предпосылки для успешного развития отрасли.

ЛИТЕРАТУРА:

- 1.Кашин А.В., Маркелов В.А. ГЧП или ГПП? // ЭКО. 2020. № 2. С. 123-142. DOI: 10.30680/ЕСО0131-7652-2020-2-123-142.
2. Маркелов В.А. Перспективы государственно-частного партнерства в реализации национальных проектов на региональном уровне. В сборнике: Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития. Сборник статей по итогам Второго Новосибирского международного юридического форума: в 2 ч. Новосибирск, 2020. С. 96-100.
3. Маркелов В.А. Проблемные вопросы государственно-частного партнерства в Новосибирской области. В сборнике: Институциональная трансформация экономики: экономические субъекты современной России (ИТЭ-ЭССР)-2020. С.90-93
- 4.Эл.ресурс. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/65607>