

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ОБЕЗВРЕЖИВАНИЯ ТВЕРДЫХ КОММУНАЛЬНЫХ ОТХОДОВ, НАКОПЛЕННЫХ В РЕЗУЛЬТАТЕ ПРОШЛОЙ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ¹

Потравный Иван Михайлович

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры управления проектами и программами РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: ecoaudit@bk.ru

Колотырин Константин Павлович

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры организации производства и управления бизнесом АПК Саратовского государственного аграрного университета имени Н. И. Вавилова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Саратовский государственный аграрный университет имени Н. И. Вавилова», Россия, 410012, г. Саратов, Театральная пл., д. 1.

E-mail: kpk75@mail.ru

Генгут Игорь Борисович

кандидат экономических наук, докторант кафедры управления проектами и программами РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: igengut@gmail.com

В статье рассматриваются вопросы управления проектами по ликвидации накопленного экологического ущерба на основе инструментария государственно-частного партнерства, проблемы безопасного удаления твердых коммунальных отходов в рамках ликвидации накопленного экологического ущерба. С целью привлечения инвесторов на основе стимулирующего направления природопользования предлагается решение данной проблемы на основе инструментов государственно-частного партнерства, включая делегирование управления, концессию и т. д. Особое внимание уделено механизму реализации программ по ликвидации накопленного экологического ущерба на основе отбора инвестиционных проектов по безопасному удалению твердых коммунальных отходов, позволяющему сделать реализацию инвестиционного проекта более прозрачной и менее рискованной. В результате будет соблюдаться баланс интересов государства, частных структур и общества в целом.

Ключевые слова: накопленный экологический ущерб, государственно-частное партнерство, риски, инвестиции, твердые коммунальные отходы.

¹ Статья подготовлена по материалам исследования, проведенного при финансовой поддержке РГНФ, проекты № 15-02-00141а и № 15-22-03003.

THE DEVELOPMENT OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF NEUTRALIZATION OF COMMUNAL WASTES ACCUMULATED AS A RESULT OF PREVIOUS BUSINESS ACTIVITY

Potravny, Ivan M.

Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department for Project and Program Management of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: ecoaudit@bk.ru

Kolotyryin, Konstantin P.

Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department for Organization of Production and Business Management in Agriculture of the Saratov State Agrarian University.

Address: Saratov State Agrarian University, 1 Theater Sq., Saratov, 410012, Russian Federation.

E-mail: kpk75@mail.ru

Gengut, Igor B.

PhD, Doctoral Student of the Department for Project and Program Management of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: igengut@gmail.com

The article deals with issues of managing projects connected with elimination of accumulated ecological damage with the help of tools of state-private partnership and safe removal of hard communal wastes within the frames of elimination of accumulated ecological damage. In order to attract investors on the basis of stimulating line in nature-use the authors put forward possible solution based on tools of state-private partnership, including management delegation, concession, etc. Special attention was paid to the mechanism of implementing the program aimed at elimination of accumulated ecological damage by selecting investment projects on safe removal of hard communal wastes, which could make implementation of the investment project more transparent and less risky. As a result a balance of interests between state, private structures and society in general could be provided.

Keywords: accumulated ecological damage, state-private partnership, risks, investment, hard communal wastes.

Гармонизация экологических и экономических интересов хозяйственного развития – одно из приоритетных в мире направлений исследований. К числу относительно новых в нашей стране проблем экономики природопользования

относится и проблема ликвидации накопленного экологического ущерба, в том числе ущерба, связанного с закрытием и ликвидацией полигонов бытовых отходов в целях рекультивации нарушенных территорий и улучшения экологических ус-

ловий проживания населения. Так, к примеру, в связи с реализацией утвержденного Правительством Российской Федерации комплекса первоочередных мер, направленных на ликвидацию последствий загрязнения окружающей среды (2014 г.), предусмотрена реализация проектов реабилитации территории и ликвидации свалок отходов, накопленных в результате прошлой хозяйственной деятельности¹.

К числу таких проектов можно отнести ликвидацию накопленного экологического ущерба и экологическую реабилитацию территории отработанных иловых карт в г. Владимире, в результате чего улучшатся экологические условия проживания более 200 тыс. человек, в хозяйственный оборот после рекультивации будут вовлечены 10 га земель. При этом затраты на проект составят из федерального бюджета 47,6 млн рублей, из бюджета Владимирской области – 2,5 млн рублей. Этим же документом предусмотрена рекультивация бесхозной свалки отходов потребления в Судогодском районе Владимирской области, в результате чего будут рекультивированы и вовлечены в хозяйственный оборот 7 га земель, улучшатся экологические условия проживания 23 тыс. человек. В с. Тогаево и г. Набережные Челны (Республика Татарстан) предусмотрено закрытие городской свалки бытовых отходов с последующей рекультивацией (объем финансирования: 84 млн рублей – из федерального бюджета, 42 млн рублей – из бюджета субъекта Российской Федерации), что позволит улучшить экологические условия проживания 504 тыс. человек, вернуть в хозяйственный оборот после рекультивации 6,6 га земель. В г. Казани также предусмотрено закрыть городскую свалку с последующей рекультивацией территории (объем финансирования: 141,5 млн рублей – средства федерального бюджета, 132 млн рублей – бюджет Республики Татарстан).

Аналогичные проекты по рекультивации закрытого полигона бытовых отходов предусмотрены в г. Новочеркасск Ростовской области (объем финансирования – 94,4 млн рублей из федерального бюджета), что позволит вернуть в хозяйственный оборот 11,9 га земель, в г. Урюпинск Волгоградской области (объем финансирования – 329 млн рублей), что позволит вывезти и разместить на полигоне в Волгограде 583 тыс. м³ отходов. Кроме того, в настоящее время реализуется комплексная программа по закрытию и рекультивации объектов размещения отходов и несанкционированных свалок на территории Республики Крым и г. Севастополя (объем финансирования – 110 млн рублей), а также проекта по рекультивации полигонов бытовых отходов в пос. Гаспра Ялтинского района Республики Крым и др.

Следует отметить, что попытки решить проблемы безопасного удаления твердых коммунальных отходов предпринимаются уже длительное время. К сожалению, их решение зачастую сводится к выбору того или иного технологического направления утилизации, в то время как экологический и экономический аспекты уходят на второй план. В то же время существующие в мире современные инновационные технологии безопасного удаления отходов не всегда подходят для России. Это вызвано рядом причин: отличие структуры и состава бытовых отходов, что связано с уровнем жизни, а главное – отсутствие повсеместной сортировки отходов предприятиями и домашними хозяйствами. По данным Росприроднадзора, на начало 2013 г. в Российской Федерации было накоплено более 32,5 млрд тонн отходов, из них 22,582 млн тонн – твердые коммунальные отходы². При этом практически весь указанный объем в дальнейшем размещается на полигонах, санкционированных и несанкционированных свалках и лишь 4–5% от объе-

¹ URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/files/docs/2462p.pdf>

² Государственный доклад «О состоянии окружающей среды Российской Федерации в 2013 году. – М.: Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, 2014. – С. 64.

ма твердых коммунальных отходов вовлекается в хозяйственный оборот. По оценкам Росприроднадзора, количество полигонов в целом по стране, где хранятся накопленные в прошлом коммунальные отходы (1092) и которые соответствуют нормам безопасности, значительно меньше, чем санкционированных свалок, которых насчитывается около 10 тыс. Следует отметить, что большинство санкционированных полигонов по захоронению отходов были спроектированы и построены в период с 1960 по 1980 г. в пределах населенных пунк-

тов и не соответствуют современным требованиям экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности.

Представленные в табл. 1 данные по накоплению и обезвреживанию твердых коммунальных отходов показывают тенденцию увеличения количества образующихся твердых коммунальных отходов. Детальный мониторинг в сфере обращения с отходами стал производиться только в последние годы, что существенно осложняет процесс обезвреживания отходов, накопленных в прошлом.

Т а б л и ц а 1

Объемы образования, накопления и обезвреживания твердых коммунальных отходов в Российской Федерации* (в млн т)

Показатель	2010	2011	2012	2013
Объем образованных твердых коммунальных отходов	Н/д	Н/д	10,071	14,550
Объем использованных и обезвреженных твердых коммунальных отходов	Н/д	Н/д	3,673	3,634
Объем твердых коммунальных отходов, переданных на захоронение и хранение	Н/д	Н/д	10,071	49,0198

* Источник: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2013 году». – С. 64.

Следует отметить, что информация по проектной мощности объектов хранения и захоронения твердых коммунальных отходов и фактическому объему заполнения объектов захоронения отходов отсутствует, что в значительной степени затрудняет оценку экологического ущерба, а следовательно, и процесс управления системой обращения с твердыми коммунальными отходами.

В результате величина экологического риска, связанного с накопленными в прошлом коммунальными отходами, будет только возрастать, отрицательно влияя на состояние окружающей среды. Под складирование твердых коммунальных отходов отводятся значительные территории. Структура земельных ресурсов, на которых осуществляется складирование данных отходов, имеет следующий вид: населенные пункты – 56%; сельскохозяйственные земли – 14%; водоохраные зоны – 14%; лесной фонд – 8%; иные земли – 8%.

Эффективное решение по ликвидации накопленного экологического ущерба возможно лишь при разработке такого механизма, который бы предусматривал оптимальное сочетание государственных и рыночных подходов, а также при делегировании управления системой обезвреживания и утилизации отходов. Переход от компенсационного механизма природопользования в сфере обращения с коммунальными отходами к стимулирующему должен обеспечить снижение эколого-экономических рисков и негативного воздействия накопленного экологического ущерба.

Как показывает анализ отечественного и зарубежного опыта, эффективным инструментом, позволяющим повысить эффективность проектов в сфере природопользования и охраны окружающей среды, в том числе схем по ликвидации накопленного экологического ущерба, является государственно-частное партнерство (ГЧП), под которым понимается долгосрочное

взаимовыгодное сотрудничество государственных и рыночных секторов в рамках реализации проектов. Реализация таких проектов позволяет повысить качество предоставляемых работ и услуг, перераспределения рисков между участниками договора государственно-частного партнерства [1; 2]. Следует отметить, что высокая эффективность от государственно-частного партнерства достигается в относительно развитых экономических системах, в отраслях, связанных с природополь-

зованием, коммунальной и транспортной системах. Из анализа опыта развитых стран становится очевидным, что использование инструментария государственно-частного партнерства позволяет достичь большего эффекта по сравнению с проектами, предусматривающими только государственное участие. В рамках ликвидации накопленного экологического ущерба, связанного с твердыми коммунальными отходами (ТКО), возможно применение различных форм ГЧП (табл. 2).

Таблица 2

Формы государственно-частного партнерства при ликвидации накопленного экологического ущерба в сфере утилизации твердых коммунальных отходов

Направления государственно-частного партнерства	Направления использования ТКО при ликвидации накопленного экологического ущерба
Концессия	Предоставление на среднесрочной и долгосрочной основе объектов по захоронению твердых коммунальных отходов, включая объекты инфраструктуры в рамках договора концессии
Аренда	Передача в аренду современного инновационного оборудования, в том числе на основе оперативного и финансового лизинга
Делегирование управления	Перераспределение некоторых функций управления от государственных органов к частным структурам
Контракты на обезвреживание и утилизацию твердых коммунальных отходов в рамках ликвидации накопленного экологического ущерба	Заключение контрактов на безопасное удаление твердых коммунальных отходов на краткосрочной и среднесрочной основе

Каждое направление государственно-частного партнерства может быть задействовано в той или иной степени при ликвидации прошлого экологического ущерба в сфере безопасного удаления твердых коммунальных отходов. Так, концессия позволит более рационально относиться к ресурсам и территориям, на которых складываются отходы. Передача частным лицам загрязненных отходами земель и объектов инфраструктуры позволит повысить эффективность их обезвреживания за счет разделения ответственности и перераспределения рисков. Государственное участие в рамках концессионного договора может состоять в передаче по концессионному договору земель с отходами, а также в осуществлении контрольных функций. Передача в аренду современного оборудо-

ваний, позволит получить доступ к высокотехнологичному оборудованию при ликвидации накопленного экологического ущерба. В случае применения лизинговых инструментов при ликвидации накопленного экологического ущерба в рамках ГЧП, на наш взгляд, целесообразно применять как финансовую, так и оперативную форму лизинга, которые отличаются сроком действия лизингового договора. Так, финансовый лизинг применим в случае с большими загрязнениями, требующими длительных сроков ликвидации. Оперативный же лизинг, характеризующийся коротким сроком действия договора, целесообразно применять на небольших участках с накопившимися твердыми коммунальными отходами с периодом их безопасной ликвидации не более одного года.

Использование лизинговых сделок при обезвреживании твердых коммунальных отходов в рамках ликвидации накопленного экологического ущерба позволяет получить следующие преимущества:

- гибкие финансовые условия, адаптированные к специфике объектов с накопленными коммунальными отходами и к требованиям местного законодательства;
- адресность средств, направленных на ликвидацию коммунальных отходов;
- защиту от инфляционных колебаний;
- привлечение в сферу безопасного удаления твердых коммунальных отходов smart-инвестиций (инвестирование в инновационные технологии обезвреживания отходов);
- предоставление дополнительных гарантий при осуществлении лизинговой сделки для всех участников, особенно при реализации проектов в рамках ГЧП.

Еще одним важным направлением государственно-частного партнерства в данной

сфере является делегирование управления, в соответствии с которым некоторые административные управленческие функции могут быть переданы частным лицам, включая возможность выбора технологий, способов обращения с отходами и логистических схем при реализации проектов по ликвидации накопленного экологического ущерба. Заключение контрактов с прописанной в них степенью ответственности каждого участника проекта по удалению коммунальных отходов позволяет снизить экономические, финансовые и экологические риски [3]. В связи с тем что реализация проектов по удалению твердых коммунальных отходов в рамках ликвидации накопленного экологического ущерба на основе государственно-частного партнерства тесно связана с инвестиционной деятельностью, необходимо проводить отбор проекта на основе снижения рисков для инвестора (рис. 1).

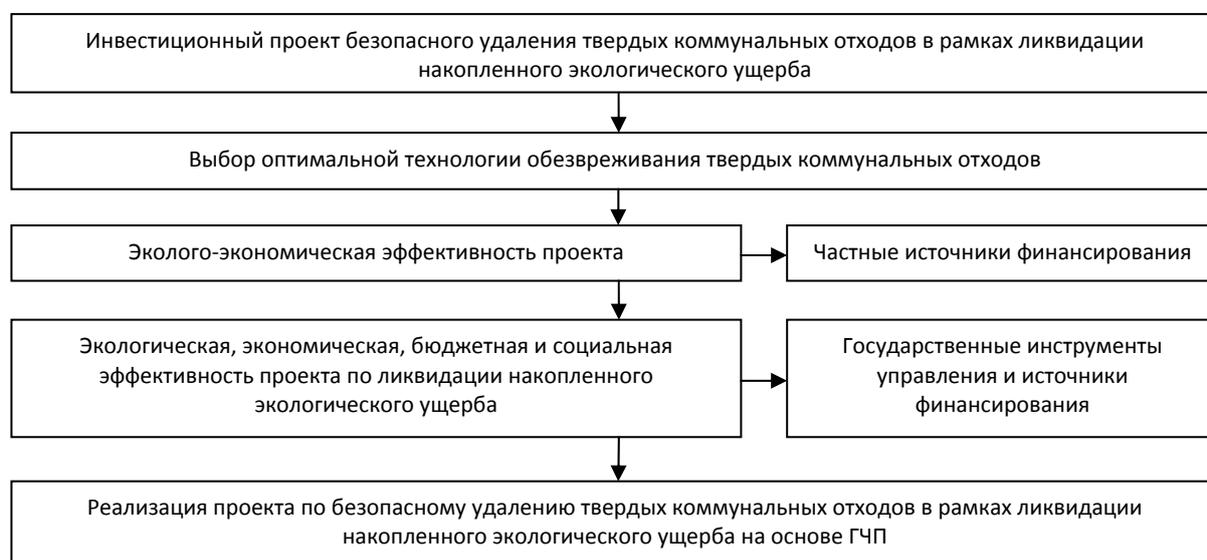


Рис. 1. Схема отбора проекта по обезвреживанию твердых коммунальных отходов в рамках ликвидации накопленного экологического ущерба

Главная задача отбора инвестиционных проектов в рамках ликвидации накопленного экологического ущерба – выбор такого проекта, который в большей степени удовлетворяет экологической безопасности. В частности, проведение технической

и технологической экспертизы позволяет установить границы таких рисков и законодательных ограничений при реализации проекта, а эколого-экономическая оценка эффективности проекта делает возможным выбор проекта на основе пре-

вышения приоритетных показателей проекта над плановыми.

Целесообразность применения данного подхода в рамках реализации проектов по ликвидации накопленного экологического ущерба определяется следующим:

а) гибкость в структурировании проекта позволяет увеличить экономическую и экологическую привлекательность проекта и обеспечить интересы всех его участников;

б) в случае недостаточной адаптации проекта к концессионной сделке данная форма может быть применима на привлекательных условиях к другим формам государственно-частного партнерства.

Эффективность проекта государственно-частного партнерства в рамках ликвидации накопленного экологического ущерба должна быть основана на выборе эффективной формы участия государства при реализации проектов, включая госзаказ, субсидирование, льготное кредитование и т. д.

Рассматривая безопасное удаление твердых коммунальных отходов с позиций привлекательности для инвесторов, очевидно, что концессия позволяет привлечь в данные проекты дополнительные финансовые ресурсы, делает возможным доступ на международные финансовые рынки, несмотря на санкционные ограничения. Использование инструментария государственно-частного партнерства позволит более эффективно распоряжаться различными видами природных ресурсов, включая экологическую безопасность. В результате органы государственной власти будут брать на себя ответственность по предоставлению услуг предприятиям и домашним хозяйствам за счет более эффективного осуществления надзорных и мониторинговых функций. В рамках договора о государственно-частном партнерстве при ликвидации накопленного экологического ущерба станет возможным достижение определенной независимости, что в конечном итоге позволит увеличить эколого-экономическую, бюджетную, социальную и коммерческую эффективность, а также сделать финансовые потоки при реализа-

ции проектов более прозрачными и привлекательными для инвесторов.

Использование механизма государственно-частного партнерства в сфере безопасного удаления твердых коммунальных отходов позволит реализовать следующие преимущества:

– создать конкурентную среду в области реализации экологически ориентированных проектов;

– сократить бюджетную составляющую в рамках реализации природоохранных и ресурсосберегающих проектов;

– обеспечить внедрение инновационных технологий;

– создать привлекательные условия для инвесторов при реализации данных проектов за счет предоставления государственных гарантий, обеспечения прозрачности сделок на основе государственно-частного партнерства и перераспределения рисков;

– повысить экономическую эффективность за счет снижения уровня цен на рынке вторичных и рециклируемых ресурсов;

– обеспечить возможность передачи муниципалитету обратно в собственность оборудования, прошедшего модернизацию, по окончании срока действия договора в рамках ГЧП;

– передать концессионеру объекты накопленного экологического ущерба, включая полигоны для размещения отходов;

– обеспечить экологическую безопасность реализации данных проектов за счет проведения мониторинга со стороны государственных и частных структур и экономического стимулирования участников процесса обезвреживания коммунальных отходов к снижению вредного экологического воздействия.

Основные преимущества реализации механизмов государственно-частного партнерства при реализации проектов по ликвидации накопленного экологического ущерба представлены на рис. 2. В условиях высокой рискованности проектов по обезвреживанию твердых коммунальных отхо-

дов предлагаемые инструменты государственно-частного партнерства позволяют снизить риски и повысить инвестиционную привлекательность таких проектов.



Рис. 2. Преимущества государственно-частного партнерства при реализации проектов по ликвидации накопленного экологического ущерба

Таким образом, использование государственно-частного партнерства в сфере обезвреживания коммунальных отходов позволяет не только снизить затраты на проведение указанных работ за счет привлечения внебюджетных источников фи-

нансирования, но и создать необходимые экономические предпосылки для выполнения федеральной целевой программы «Ликвидация накопленного экологического ущерба» на 2015–2026 гг.

Список литературы

1. Vega A. Ю. Применение механизма государственно-частного партнерства для управления общественно значимыми проектами // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2013. – № 6 (60). – С. 113–119.
2. Гассий В. В., Генгут И. Б. Механизм предоставления субсидий из федерального бюджета при реализации экологически значимых проектов // Экономика природопользования. – 2015. – № 1. – С. 48–58.
3. Колотырин К. П., Елдесбаев Э. Н. Особенности оценки эффективности инвестиций в сфере обращения с биологическими отходами // Аграрный научный журнал. – 2015. – № 1. – С. 69–74.

References

1. Vega A. Yu. Primenenie mekhanizma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva dlya upravleniya obshchestvenno znachimymi proektami [Using State-Private Partnership to Manage Projects of Public Significance]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova*, 2013, No. 6 (60), pp. 113–119. (In Russ.).
2. Gassiy V. V., Gengut I. B. Mekhanizm predostavleniya subsidiy iz federal'nogo byudzheta pri realizatsii ekologicheskikh znachimykh proektov [Mechanism of Allocating Subsidies from the Federal Budget for Implementation of Ecologically Important Projects]. *Ekonomika prirodnopol'zovaniya*, 2015, No. 1, pp. 48–58. (In Russ.).
3. Kolotyurin K. P., Eldesbaev E. N. Osobennosti otsenki effektivnosti investitsiy v sfere obrashcheniya s biologicheskimi otkhodami [Specific Assessment of Investment Efficiency in the Field of Treating Biological Wastes]. *Agrarian Scientific Journal*, 2015, No. 1, pp. 69–74. (In Russ.).