ИССЛЕДОВАНИЕ

Крупнова Т.Г.[1], Рязанова К.Г.[1]

[1] *Южно-Уральский государственный университет (Национальный исследовательский университет), г. Челябинск*

Возможности применения государственно-частного партнерства при реализации экологических проектов на региональном уровне

АННОТАЦИЯ:
В статье излагаются основные возможности государственно-частного партнерства при реализации экологических проектов на региональном уровне.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *отходы, государственно-частное партнерство, управление, экологические проекты*

JEL: O13, O44, L32

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:
Крупнова Т.Г., Рязанова К.Г. Возможности применения государственно-частного партнерства при реализации экологических проектов на региональном уровне // Российское предпринимательство. — 2015. — Т. 16. — № 8. — с. 1145-1152. — http://journals.creativeconomy.ru/index.php/rp/article/view/186/

Крупнова Татьяна Георгиевна, канд. хим. наук, доцент кафедры экологии и природопользования Южно-Уральского государственного университета (Национальный исследовательский университет), г. Челябинск (krupnovatg@mail.ru)

Рязанова Ксения Геннадьевна, магистрант кафедры экологии и природопользования Южно-Уральского государственного университета (Национальный исследовательский университет), г. Челябинск

ПОСТУПИЛО В РЕДАКЦИЮ: 06.12.2013 / ОПУБЛИКОВАНО: 30.04.2015

ОТКРЫТЫЙ ДОСТУП:
http://journals.creativeconomy.ru/index.php/rp/article/view/186/

(с) Крупнова Т.Г., Рязанова К.Г. / Публикация: ООО Издательство "Креативная экономика"

Статья распространяется по лицензии Creative Commons CC BY-NC-ND (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/)

ЯЗЫК ПУБЛИКАЦИИ: русский

Введение

В настоящее время в Российской Федерации сфера обращения с коммунальными отходами является одной из самых экологически неблагополучных. Существует огромный спрос территорий на строительство объектов по сбору, захоронению и переработке отходов. Только за счет бюджетного финансирования решить проблему, тем более на территории всей страны, не возможно. Однако реализация инвестиционных проектов в этой отрасли тормозится целым рядом непреодолимых сложностей: в муниципальных образованиях отсутствуют долгосрочные программы обращения с отходами, не определены объемы и морфологический состав отходов, отсутствуют тарифы на утилизацию отходов, население не готово к селективному сбору отходов. Осуществляя небольшие пилотные проекты на территории отдельно взятых территорий Российской Федерации, власти, инвесторы и общественность могут существенно расширить свой опыт в этой области.

В настоящей работе проведен анализ возможности использования механизма государственно-частного партнерства для реализации проектов в сфере управления коммунальными отходами на Челябинской области.

Состояние инфраструктуры управления отходами на территории Челябинской области

По данным Общероссийской общественной организации «Зеленый патруль» [1], Челябинская область возглавляет список самых экологически неблагополучных регионов России. Экологические проблемы связаны с высоким загрязнением атмосферы, водных ресурсов и отходами производства и потребления. Большое влияние на общую экологическую обстановку Челябинской области оказывает ряд нерешенных вопросов в системе обращения с твердыми бытовыми отходами. По данным Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2011 году, Челябинская область попала в список десяти регионов с наибольшим объемом накопленных твердых бытовых отходов. «Генеральная схема размещения объектов обращения с отходами субъекта Российской Федерации» и «Схемы межмуниципального размещения объектов обращения с отходами субъекта Российской Федерации» на территории

области не разработаны и не утверждены, отсутствует региональный кадастр отходов

Мировой и российский опыт реализации экологических проектов с использованием механизма ГЧП

В настоящее время имеется обширный зарубежный опыт [2] реализации проектов ГЧП для решения экологических проблем в различных странах. Например, строительство полигона в Ванкувере (Канада) с утилизацией свалочного биогаза и получением с его использованием электроэнергии. Что касается проектов, реализованных на территории Российской Федерации, то это – реконструкция мусоросжигательного завода № 3 в Москве [3]. Есть примеры проектов в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами в Нижегородской и Волгоградской областях на условиях концессии [4]. Пока не реализовано строительство мусороперерабатывающего комплекса в Санкт-Петербурге [4].

Условия формирования проекта ГЧП, приемлемые для привлечения частных инвесторов. Анализ рисков

В настоящее время единственной формой ГЧП, урегулированной специальным Федеральным законом, являются концессионные соглашения (Федеральной закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»).

Нами были рассмотрены следующие юридические схемы реализации проекта: классическая модель BOOT («build – own – operate – transfer» – «строительство – владение – эксплуатация – передача»), модель BOOT с выкупом объекта за счет бюджетных средств, модель BOLT («build – own – lease – transfer» – «строительство – владение – аренда – передача»), концессионное соглашение.

Модель BOOT. В России классическая модель BOOT не получила распространения, прежде всего из-за несоответствия действующему концессионному законодательству. Вместе с тем, в России были реализованы отдельные проекты ГЧП с использованием «адаптированной» модели BOOT, предусматривающей возмещение затрат инвестора за счет бюджетных платежей (модель BOOT с выкупом объекта за счет бюджетных средств и модель BOOT с выкупом акций за счет бюджетных средств). Это строительство станций очистки сточных вод в Южном Бутово и г. Зеленограде. Недостатком классической

модели BOOT является невозможность обеспечить закрепление долгосрочных параметров тарифного регулирования.

Модель BOOT с выкупом объекта за счет бюджетных средств. Одно из преимуществ модели состоит в том, что отсутствуют риски тарифного регулирования и собираемости платежей, поскольку возмещение инвестиционных затрат осуществляется за счет бюджетных средств. BOOT с выкупом объекта за счет бюджетных средств не может быть рекомендована для целей реализации проекта из-за высокой степени риска признания Соглашения о ГЧП или его отдельных условий недействительными в случае судебного оспаривания и ограничения применения модели сроками действия муниципальных бюджетов (3 года) и объемами лимитов бюджетных обязательств (в текущем финансовом году и плановом периоде).

Модель BOLT. Правительство Челябинской области в случае реализации данной организационно-правовой схемы, формально не являясь стороной Соглашения о ГЧП, фактически является участником проекта на стороне Публичного партнера и обеспечивает координацию реализации проекта в целом и его финансовое обеспечение путем выделения субсидий Муниципальным образованиям и предоставления государственных гарантий Частному партнеру.

Практика применения модели BOLT в России, в том числе в сфере коммунального хозяйства, отсутствует, в связи с новизной данной модели.

Преимущества модели следующие.

1) Возможность передачи создаваемых объектов в залог в качестве обеспечения обязательств частного партнера перед финансирующими организациями (возникновение права частной собственности инвестора на вновь построенные объекты на период реализации проекта позволяет передать объекты в залог).

2) Отсутствие для инвестора рисков тарифного регулирования (возмещение инвестиционных затрат осуществляется за счет бюджетных средств в виде фиксированных арендных платежей).

3) Отсутствие для инвестора эксплуатационных рисков и коммерческих рисков оказания платных услуг с использованием объекта (инвестор не осуществляет эксплуатацию объекта).

4) Использование гибких инструментов правового регулирования, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации.

5) Возможность заключения межмуниципального соглашения для проведения единого конкурса на право заключения соглашения о ГЧП в целях реализации комплексного проекта по строительству Объектов на территории нескольких муниципальных образований (в соответствии с положениями Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», но с учетом риска нарушения требований антимонопольного законодательства о проведении торгов).

Наиболее оптимальным является вариант BOLT с участием специально созданного муниципальными образованиями хозяйственного общества, наделенного до проведения конкурса на право заключения соглашения о ГЧП правами аренды необходимых земельных участков для целей реализации проекта в соответствии с действующим земельным законодательством Российской Федерации.

Для реализации модели необходимо:

- внесение дополнений в Закон Челябинской области от 24.09.2009 № 475-ЗО «Об участии Челябинской области в государственно-частном партнерстве» в части прямого урегулирования модели BOLT и распространения ее возможности применения на муниципальные образования, входящие в состав Челябинской области; закрепление в рамках реализуемой модели механизмов субсидирования тарифов эксплуатирующих организаций за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и определение источников бюджетного финансирования этих затрат;
- предоставление бюджетной гарантии Челябинской области по обязательствам эксплуатирующих организаций;
- принятие мер по минимизации рисков оспаривания заключаемых в целях реализации проекта Соглашения о ГЧП и договоров по проекту путем проведения публичных торгов и определение их критериев с учетом земельного законодательства.

Концессионное соглашение. Заключение концессионных соглашений в целях создания и (или) реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры прямо предусмотрено Федеральным законом. Концессионная модель характеризуется правовой устойчивостью и защищенностью в сравнении с другими моделями ГЧП

в связи с наличием правового регулирования на уровне федерального законодательства.

Реализация проекта по модели концессионного соглашения позволяет создание и улучшение объектов коммунальной инфраструктуры без привлечения для этих целей бюджетного финансирования, за счет средств и силами частного инвестора – концессионера, с возвратом инвестиций за счет тарифов (доходов от регулируемых видов деятельности).

Модель обеспечивает возможность строительства и реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры за счет средств и силами частного инвестора – концессионера.

Концессионная модель предполагает возврат инвестиций за счет тарифов (доходов от регулируемых видов деятельности), вместе с тем законодательством предусмотрена возможность бюджетного участия (в качестве дополнительного источника финансирования).

В то же время недостатком концессионной модели является невозможность организации единого конкурса на право заключения концессионного соглашения (препятствие в комплексном подходе к реализации проекта), высокие риски концессионера в части возврата вложенных инвестиций, потребность в дополнительном обеспечении привлеченного финансирования за счет собственных активов участников проекта.

Заключение

Таким образом, в соответствии с проведенным анализом моделей государственно-частного партнерства для целей реализации экологических проектов на региональном уровне, по нашему мнению, могут быть использованы следующие модели государственно-частного партнерства:

1) концессионное соглашение;

2) модель BOLT (с участием специальной проектной компании).

ИСТОЧНИКИ*:*

1. Сайт Общероссийской общественной организации «Зеленый патруль».

2. *Айрапетян М.С.* Зарубежный опыт государственно-частного партнерства: Аналитическая записка Правового управления Аппарата Государственной Думы Российской Федерации.

3. *Кабашкин В.А.* Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. — М.: Дело РАНХиГС**,** 2011. — 120 с.

4. Сайт «Государственно-частное партнерство в России».

Крупнова Т.Г., Рязанова К.Г. Возможности применения государственно-частного партнерства при реализации экологических проектов на региональном уровне // Российское предпринимательство. — 2015. — Т. 16. — № 8. — с. 1145-1152. — http://journals.creativeconomy.ru/index.php/rp/article/view/186/

Tatiana G. Krupnova, Candidate of science, Chemistry, Associate professor, Chair of Ecology and National Resources Management at the South Ural State University (National Research University), Chelyabinsk
Ksenia G. Ryazanova, Master's degree student at the Chair of Ecology and Natural Resources Management at the South Ural State University (National Research University), Chelyabinsk

The possibilities of applying public-private partnership in realization of regional level environmental projects

ABSTRACT:
The article describes the main possibilities of public-private partnerships in the implementation of the regional level environmental projects.
KEYWORDS: waste, public-private partnerships, governance, environmental projects