

УДК 334.723:658.567.1:005.7

Рециклинг ресурсов в фокусе ГЧП: практика применения и направления совершенствования*

Канд. экон. наук **Королева Л.П.** korol.l@mail.ru,
Национальный исследовательский Мордовский государственный университет
430005, Россия, Саранск, ул. Большевикская, 68

Дефицит долгосрочных финансовых средств является ключевым фактором, сдерживающим формирование в России циркулярной экономики, в которой отходы рассматриваются как ценные ресурсы. В связи с этим предметом исследования выступили особенности нормативно-правового оформления и проблемы применения государственно-частного партнерства (ГЧП) как института привлечения долгосрочных инвестиций в индустрию рециклинга ресурсов. Задача исследования – обосновать необходимость активизации ГЧП в сфере рециклинга ресурсов и разработать рекомендации по совершенствованию государственного управления развитием соответствующей отраслевой инфраструктуры и механизма бюджетного финансирования ГЧП-проектов, а также по созданию выгодных условий участия в них частных инвесторов. Используются общенаучные методы исследования, приемы экономического анализа рядов динамики, сравнительно-правовой метод. Выявлены особенности финансирования ГЧП-проектов в сфере обращения отходов: децентрализация финансовых обязательств на региональный и муниципальный уровень при концентрации финансовых ресурсов (утилизационного и экологического сборов) на федеральном уровне; асимметрия в формах (преобладание концессии) и в объектах (преобладание проектов по созданию инфраструктуры ликвидации накопленного ущерба и захоронения отходов) ГЧП-проектов. Предложено создать экологический внебюджетный фонд для централизации финансирования ГЧП-проектов с полномочиями института развития рециклинга ресурсов; разработать на федеральном уровне план мероприятий и инвестиционную программу по созданию инфраструктуры индустрии рециклинга; распределять утилизационный и экологический сборы между бюджетами по нормативам или лимитам; расширить практику применения в субъектах РФ квази ГЧП-проектов; провести унификацию и типологизацию ГЧП-проектов; включить в перечень объектов концессионных соглашений отходы производства; совершенствовать платежные механизмы возврата инвестиций.

Ключевые слова: рециклинг ресурсов, государственно-частное партнерство, отходы производства и потребления, утилизация отходов, инвестиции.

DOI: 10.17586/2310-1172-2018-11-3-35-43

**Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 16-02-00394-ОГН «Развитие теории и методологии исследования рециклинга как особого фактора экономического роста в неиндустриальной экономике»*

Recycling resources in the focus of public-private partnership: practice of application and direction of improvement

Ph.D. **Koroleva L.P.** korol.l@mail.ru
National Research Mordovia State University
430005, Russia, Saransk, Bol'shevistskaja St., 68

The deficit of long-term financial resources is a key factor restraining the formation of a circular economy in Russia, in which waste is regarded as valuable resources. In connection, the subject of the study was the peculiarities of the legislative framework (registration) and the problem of the application of public-private partnership (PPP) as an institution for attracting long-term investments in the resource recycling industry. The task of the study is to justify the need to intensify PPP in the field of resource recycling and to develop recommendations for improving state management in developing the relevant sectoral infrastructure and the mechanism for budget financing of PPP projects, and for creating profitable conditions for the participation of private investors in them. The general scientific methods of research, methods of economic analysis of the series of dynamics, a comparative legal method are used.

Peculiarities of financing PPP projects in the sphere of waste management are revealed: decentralization of financial commitments to the regional and municipal level with the concentration of financial resources (utilization and environmental charges) at the federal level; asymmetry in forms (prevalence of concession) and in objects (the

predominance of projects for creating an infrastructure for the elimination of accumulated damage and disposal of waste) PPP projects. It was proposed to create an environmental extra-budgetary fund to centralize the financing of PPP projects with the authority of the institute for development of the recycling industry of resources; to develop at the federal level an action plan and an investment program for creating the infrastructure of the recycling industry; distribute the utilization and environmental charges between the budgets according to the norms or limits; expand the practice of applying quasi PPP projects in the subjects of the Russian Federation; carry out the unification and typology of PPP projects; to include in the list of objects of concession agreements production waste; to improve the payment mechanisms of return on investment.

Keywords: resource recycling, public-private partnership, production and consumption wastes, waste management, investments.

Введение

Формирование в России эффективной системы организованного рециклинга требует как модернизации существующей инфраструктуры сбора и обработки отходов, так и создания практически с нулевого цикла инфраструктуры их утилизации в промышленных масштабах. При этом остается актуальной проблема ликвидации накопленного ущерба окружающей среде в местах хранения и захоронения отходов производства и потребления. Для решения данных задач в масштабах всей страны необходим огромный объем долгосрочных инвестиций экологического характера, не позволяющих, как правило, получать высокую прибыль, но способствующих погашению отрицательных экстерналий от хозяйственной деятельности экономических субъектов. Выгоду от таковых инвестиций получает не столько инвестор, сколько все общество [1].

В связи с этим традиционные источники и механизмы финансирования для привлечения средств в сферу рециклинга ресурсов могут быть использованы не всегда. Перед государством и муниципалитетами стоит задача в условиях минимизации бюджетных расходов изыскать и привлечь в инфраструктурные проекты на долгосрочный период средства частных инвесторов. При этом сфера обращения отходов не так давно попала в фокус ГЧП в России, имеет ряд особенностей, негативно влияющих на интерес инвесторов (социальная значимость деятельности, тарифное регулирование, отсутствие раздельного сбора отходов, экономическая нецелесообразность утилизации большинства фракций отходов, криминогенность в сфере захоронения отходов и др.). К тому же система управления отходами производства и потребления в стране находится в активной фазе реформирования, в связи с чем взаимодействие власти и иных заинтересованных сторон не до конца урегулировано и прозрачно. Существует объективная необходимость адаптации инструментов ГЧП к специфическим условиям хозяйствования в сфере обращения отходов и активизации их применения для развития индустрии рециклинга ресурсов.

Однако в научной литературе данной сфере применения ГЧП не уделяется достаточно внимания. В немногочисленных исследованиях описываются проблемы, предпосылки и особенности применения ГЧП на рынке ТКО [2–6]. Наиболее эффективным при реализации модели централизованного управления отходами и в дорогостоящих проектах строительства и реконструкции полигонов захоронения ТКО признается концессионный механизм; наиболее гибким и перспективным – механизм ГЧП-МЧП (BOOT – Build-Own-Operate-Transfer), который может применяться на всех этапах цикла обращения с отходами [7]. Рекомендуются меры по совершенствованию механизма взаимодействия публичного и частного партнеров в рамках проекта ГЧП в сфере управления коммунальными отходами на уровне субъектов РФ для повышения мотивации бизнеса для участия в проектах ГЧП [8–11]. При этом в исследованиях основной акцент делается на проекты по созданию инфраструктуры обработки и захоронения ТКО, а сфера утилизации отходов и рециклинга ресурсов как приоритетный объект ГЧП в условиях перехода к неоиндустриальной экономике остается мало исследованной.

В связи с этим задача данного исследования – обосновать необходимость активизации ГЧП в сфере рециклинга ресурсов и разработать рекомендации по совершенствованию государственного управления развитием соответствующей отраслевой инфраструктуры и механизма бюджетного финансирования ГЧП-проектов, а также по созданию выгодных условий участия в них частных инвесторов. Используются общенаучные методы исследования, приемы экономического анализа рядов динамики, сравнительно-правовой метод.

Необходимость и проблемы применения ГЧП в сфере обращения отходов и рециклинга ресурсов в России

Немаловажную роль в стимулировании создания эффективной системы организованного рециклинга ресурсов играют бюджетные средства, направляемые как в форме бюджетных расходов на реализацию государственных программ по охране окружающей среды, так и в виде бюджетных инвестиций в рамках

государственно-частного партнерства при реализации крупных инфраструктурных проектов в сфере обращения отходов. Однако в России после кризиса 2008–2009 гг. сформировалась устойчивая тенденция сокращения объема бюджетного финансирования экологических инвестиций при растущем доминировании собственных средств бизнеса в структуре источников (табл. 1).

Таблица 1

Динамика показателей структуры инвестиций в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, в разрезе источников финансирования, в фактически действовавших ценах, %

Показатель	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Инвестиции всего, % в т.ч. за счет средств:	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
федерального бюджета	3,8	7,8	10,4	14,0	8,6	11,2	12,1	13,0	13,1	10,5	11,5	4,2	5,4
бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	17,7	15,0	18,2	20,2	20,7	12,0	14,6	13,3	9,7	6,3	4,1	4,9	6,1
всего бюджетных инвестиций	21,5	22,8	28,6	34,2	29,3	23,2	26,7	26,3	22,8	16,8	15,6	9,1	11,5
собственных средств предприятий	74,3	75,9	70,0	63,6	68,0	75,5	72,5	72,0	69,4	78,7	83,4	88,0	86,9
других источников	3,5	1,4	1,4	2,1	2,7	1,3	0,8	1,6	7,8	4,4	1	2,8	1,6

Источник: данные Федеральной службы государственной статистики России

Как видно из данных табл. 1, доля собственных средств в финансировании инвестиций увеличилась за анализируемый период до 88 % в 2015 г. и сократилась всего на 1 % в 2016 г. Доля бюджетных средств, достигавшая в 2007 г. своего максимального значения 34,2 % напротив сократилась до 9,1 % в 2015 г. и увеличилась на 2,5 % в 2016 г. К другим источникам отнесены привлеченные средства, а также средства экологических фондов, выделяемые в том числе из федерального, региональных и местных бюджетов. Однако их роль в финансировании инвестиций мизерна: в 2000 г. – 3,5%, в 2005 г. – 1,2 %, в 2006 г. – 1,1%, 2008 г. – 0,2%, в 2010 г. – 0,3%, в 2012 г. – 0,04%, в 2014 г. – 0,002%, в 2016 г. – 0,02 %. Сохранение данной структуры источников финансирования природоохранных инвестиций чревато отсутствием на рынке ГЧП проектов, представляющих интерес для бизнеса, и, как следствие, затягиванием периода формирования в России циркулярной экономики. В современное время бюджетная система, особенно на региональном уровне, практически не имеет свободных финансовых резервов для реализации дорогостоящих проектов в долгосрочный период времени.

Так, для реализации Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р) необходим объем финансирования мероприятий в размере не менее 5 трлн. рублей. Однако, пока содержание мероприятий (работ) в рамках указанной Стратегии и объемы их финансового обеспечения за счет ассигнований федерального бюджета не разработаны. Их планируется включить в Национальный проект (программу) «Экология», который будет представлен для рассмотрения на заседании Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам до 1 октября 2018 г.¹

¹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

В 2018 г. в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020 гг.» от 05.12.2017 № 362-ФЗ в рамках направления «Охрана окружающей среды» запланированы только расходы на ликвидацию накопленного ущерба:

1) расходы на сбор, удаление отходов и очистку сточных вод в рамках Федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 годы» общей суммой 5862,889 млн руб.;

2) субсидии на мероприятия в области обращения с отходами бюджетам 20 субъектов РФ в сумме 1 млрд. рублей ежегодно. Остальные субъекты РФ будут реализовывать инвестиционные программы в области обращения с ТКО без федерального субсидирования за счет собственных средств;

3) субсидии на поддержку региональных проектов в области обращения с отходами и ликвидации накопленного экологического ущерба в рамках реализации задач подпрограммы «Приоритетный проект "Чистая страна"» общей суммой 7536,6 млн руб.

Таким образом, из федерального бюджета финансируется малая доля расходов на осуществление реформы в сфере утилизации отходов. По большей части расходы несут бюджеты субъектов РФ в рамках региональных программ в области обращения с отходами, при том, что и утилизационный, и экологический сборы по нормативу 100 % поступают в федеральный бюджет.

Кроме того, в качестве дополнительных источников финансирования могут быть:

- программы государственных корпораций, крупных компаний, предусматривающие мероприятия, направленные на комплексное развитие промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов;
- государственные институты развития, создаваемые РФ или субъектами РФ, включая государственные фонды развития промышленности;
- средства международных финансовых институтов и иностранные инвестиции в реализацию перспективных инфраструктурных проектов;
- средства частных инвесторов и заемные средства кредитных организаций, в том числе в рамках государственно-частного партнерства.

В частности, в настоящее время финансовую поддержку бюджетам субъектов РФ на цели подготовки проектов модернизации в сфере тепло-, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод и обращения с твердыми коммунальными отходами, а также на софинансирование процентной ставки на реализацию таких проектов, предоставляет Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию ЖКХ».

Однако, приоритетными направлениями деятельности Фонда являются капитальный ремонт многоквартирных домов, строительство жилья для переселения граждан из аварийного жилищного фонда, модернизация коммунальной инфраструктуры, а не развитие индустрии утилизации отходов. К тому же предельные лимиты финансовой поддержки для регионов рассчитываются по остаточному принципу в зависимости от нераспределенного остатка общего лимита средств на модернизацию.

В связи с этим финансовая поддержка Фонда содействия реформированию ЖКХ не может покрыть существующий разрыв между фактически предоставляемым в рамках ГЧП-проектов и необходимым для развития промышленности утилизации отходов объемом финансирования.

По отчетным данным регионов, в 2014 году в 54 субъектах РФ реализовывалось всего порядка 200 проектов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, в том числе на принципах государственно-частного партнерства.

Создание систем обращения с отходами, предусматривающих строительство межпоселенческих (межмуниципальных) объектов инженерной инфраструктуры, включая размещение объектов перегрузки, сортировки, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов, осуществлялось в 14 регионах².

По данным на начало 2018 г. в регионах на условиях государственно-частного партнерства реализовываются 2980 проектов на сумму 2618 млрд руб., в т.ч. 1827 млрд руб. частных инвестиций [11, с. 2], из них 2429 проектов в коммунально-энергетической сфере, только 65 из которых – в сфере обращения ТКО (табл. 2).

² Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 г. (утв. Распоряжением Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р)

Распределение проектов и частных инвестиций в реализуемых проектах ГЧП коммунальной сферы по отраслям

Виды деятельности	Количество ГЧП-проектов	Объем частных инвестиций на инвестиционном этапе, тыс. руб.	Доля инвестиций, %
Водоснабжение и водоотведение	1063	169683435	34,8
Теплоснабжение	1145	86006675	17,6
Обращение с ТКО	65	170448123	34,9
Электроснабжение	89	58661866	12,0
Теплоснабжение, водоснабжение, водоотведение	64	3212247	0,7
Газоснабжение	3	30650	0,006
Итого	2429	488042997	100

Как видно из данных табл. 2, наибольшее количество ГЧП-проектов заключаются в сфере водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения. Так, в рамках 2272 ГЧП-проектов (в сумме по строкам табл. 3 с данными видами деятельности) было привлечено 258,9 млрд руб. или 53 % от общей суммы инвестиций в коммунально-энергетическую сферу. По обращению с ТКО реализуется всего 65 проектов на сумму свыше 170 млрд руб., однако большая часть из этих инвестиций приходится на комплексный договор по г. Москва. Для сравнения на реализацию 87 проектов в транспортной сфере направлено 1031 млрд. рублей [11, с. 34-35]. Кроме того, в отличие от транспортной сферы, проекты в области обращения ТКО финансируются исключительно из региональных и местных бюджетов, что существенно ограничивает их как фактический, так потенциально возможный объем.

Таким образом, при росте количества проектов, объем инвестиций в сферу обращения отходов довольно скромный. Какая часть из этих инвестиций направляется на проекты по промышленной утилизации отходов, оценить не представляется возможным (данные отсутствуют). Но принимая во внимания огромный накопленный ущерб и начальный этап реализации реформы в сфере утилизации отходов, с высокой степенью определенности можно утверждать, что большая часть инвестиций направляется на модернизацию изношенной инфраструктуры по сбору и удалению отходов производства и потребления.

Действующая модель государственного финансирования сферы обращения с отходами и рециклинга ресурсов является ассиметричной по ряду причин, во-первых, несбалансированность доходов от утилизационного и экологического сборов и природоохранных расходов по уровням бюджетной системы, во-вторых, преобладание концессии в качестве наиболее востребованной формы ГЧП, при единичных случаях применения иных форм, в-третьих, преобладание и по сумме и по количеству ГЧП-проектов в сфере обработки и захоронения отходов, при практически полном их отсутствии в сфере рециклинга ресурсов.

Направления совершенствования механизма ГЧП в сфере рециклинга ресурсов

Для расширения практики финансирования инвестиций в инфраструктурные проекты коммунально-энергетической сферы на основе ГЧП необходимо:

- изменение подходов к управлению развитием соответствующей отраслевой инфраструктуры (изменение самой системы управления с точки зрения ведомственной подчиненности, институтов, распределения функций, порядков отбора и инициирования инфраструктурных проектов и пр.)

- запуск новых механизмов финансовой поддержки из федерального бюджета и/или увеличение объемов бюджетного финансирования, в первую очередь, для целей предоставления «бюджетного плеча» в ГЧП-проектах;

- совершенствование отраслевого регулирования (устранение ограничений, изменение подходов к финансированию, тарифному регулированию и т.д.) в целях стимулирования применения механизмов ГЧП.

В рамках данных направлений для расширения практики ГЧП в промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления, по нашему мнению, необходимо:

- создание на федеральном уровне внебюджетного экологического фонда [12] (возможно в форме государственной корпорации при сохранении Государственной корпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ») за счет налогов на природопользование и экологических платежей с полномочиями института развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления, в том числе полномочиями по инициированию и софинансированию наиболее значимых для всей страны якорных ГЧП-проектов по созданию инфраструктуры сбора и переработки крупнейших потоков отходов потребления (преимущественно крупногабаритных, а также наносящих наибольший вред окружающей среде), захоронение

которых запрещено (автомобили, бытовая, компьютерная и иная офисная техника и др.); полномочиями по отбору на конкурсной основе региональных и муниципальных ГЧП-проектов для предоставления им федерального «бюджетного плеча»; полномочиями участия в работе Правительственной комиссии по развитию инфраструктуры (планируется к созданию в соответствии с «Планом мероприятий ("дорожной картой") по развитию инструментария государственно-частного партнерства» (утв. Правительством РФ 05.03.2018 № 1775п-П9);

– разработка экологическим внебюджетным фондом РФ и утверждение Министерством природных ресурсов и экологии РФ федеральной территориальной схемы в области обращения с отходами (план мероприятий по развитию инфраструктуры индустрии рециклинга, по аналогии, к примеру, с планом мероприятий по модернизации и развитию портовой и рыбохозяйственной инфраструктуры, утвержденным Распоряжением Правительства РФ от 27.12.2016 № 2851-р) и на ее основе адресной инвестиционной программы путем, во-первых, консолидации соответствующих документов регионального уровня и, во-вторых, включения проектов федерального значения; синхронизация данного документа с документами стратегического планирования (государственными программами, схемами территориального планирования, инвестиционными программами государственных корпораций и естественных монополий, планами мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития и другими программными документами);

– закрепление целевого характера утилизационного и экологического сборов [13, с. 154-160], а также либо пропорций их распределения между экологическим внебюджетным фондом РФ и бюджетами субъектов РФ или созданными ими территориальными экологическими внебюджетными фондами (для покрытия расходов по инвестиционным программам субъектов РФ в области обращения с ТКО) по нормативам, устанавливаемым ежегодно в зависимости от разделения обязательств по софинансированию ГЧП-проектов в адресной инвестиционной программе РФ, либо порядка предоставления финансовой поддержки за счет средств экологического внебюджетного фонда РФ в объеме лимитов, рассчитанных исходя из свободного остатка средств фонда на плановый год и численности населения субъекта РФ (по аналогии с действующим порядком предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда содействия реформированию ЖКХ);

– расширение практики участия субъектов РФ и муниципалитетов в квази ГЧП-проектах по утилизации отходов и производству продукции из вторичного сырья в формах региональных инвестиционных соглашений, контрактов жизненного цикла, «офсетных закупок», специальных инвестиционных контрактов (СПИК), территорий опережающего социально-экономического развития [14], в том числе посредством института государственных закупок в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (статья 111.3 «Особенности осуществления закупки товара, производство которого создается или модернизируется и (или) осваивается на территории РФ в соответствии со специальным инвестиционным контрактом» и статья 111.4. «Особенности заключения государственного контракта, предусматривающего встречные инвестиционные обязательства поставщика-инвестора по созданию или модернизации и (или) освоению производства товара на территории субъекта РФ для обеспечения государственных нужд субъекта РФ») при сохранении концессионного соглашения в качестве основной формы ГЧП в сфере сбора и размещения ТКО; адаптация лучших зарубежных практик финансирования проектов [15];

– унификация и типологизация ГЧП-проектов по строительству и реконструкции объектов в сфере утилизации отходов в субъектах РФ и муниципалитетах, особенно если они имеют невысокую капиталоемкость, и разработка схем привлечения к их финансированию коммерческих банков в форме долгосрочного кредитования;

– расширение объектов концессионных соглашений за счет включения промышленных предприятий, специализирующихся на утилизации однородных отходов производства определенной отрасли [Справочно: в соответствии с федеральным законом «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 № 115-ФЗ объектом концессионного соглашения могут быть только объекты, на которых осуществляются обработка, накопление, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов.], а также введение в концессионные соглашения механизма по защите инвестора от рисков некупаемости вложений последнего – института минимального гарантированного дохода и определение особенностей его расчета для ГЧП-проектов в сфере утилизации отходов, например, в рамках Концессионного соглашения о строительстве и эксплуатации в Нефтеюганском районе комплексного межмуниципального полигона для размещения, обезвреживания и обработки ТКО для городов Нефтеюганска и Пыть-Яха, поселений Нефтеюганского района ХМАО–Югры размер минимального гарантированного дохода являлся критерием конкурса и рассчитывался исходя из убытков из-за недополучения запланированных доходов [11, с. 38];

– совершенствование платежных механизмов возврата инвестиций, в частности, порядка расчета региональным оператором размера платы за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами и органами власти – единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами, так как сфера утилизации отходов относится к отраслям, в которых единственным

источников возврата инвестиций концессионера является оказание услуг потребителям по регулируемым ценам / тарифам (в некоторых случаях субсидируемое из бюджета) и применение иных «платежных механизмов» нецелесообразно. На сегодняшний день большая часть ограничений по формированию тарифов установлена на уровне подзаконного регулирования, поскольку на уровне законов (Бюджетный кодекс, законы № 115-ФЗ и 89-ФЗ) установлены основные принципы диспозитивного регулирования тарифов, возмещения недополученных доходов, гарантия валовой выручки концессионера. В целях обеспечения реализации норм законодательства необходимо внести изменения в Основы ценообразования и Методические указания по расчету тарифов, которые будут гарантировать возврат вложенных инвестиций с учетом условий доступного на рынке кредитования [16];

– доработка нормативно-правовой базы в сфере охраны окружающей среды и обращения отходов на предмет внесения необходимых изменений в связи с трансформацией системы управления и финансирования ГЧП-проектов и запуском новых механизмов финансовой поддержки из экологических внебюджетных фондов.

Обязательным условием эффективности реализации указанных мер является создание общих для всех инфраструктурных проектов механизмов развития строительства и реконструкции инфраструктуры и совершенствования законодательства в сфере ГЧП в соответствии с «Планом мероприятий ("дорожной картой") по развитию инструментария государственно-частного партнерства» (утв. Правительством РФ 05.03.2018 № 1775п-П9).

Заключение

Развитие индустрии рециклинга в России требует инвестиций, исчисляемых трлн рублей. При этом ежегодно из федерального бюджета на сферу обращения отходов выделяется не более 15 млн рублей. Погашение существующего финансового разрыва возможно исключительно на основе государственно-частного партнерства.

На начало 2018 г. 80 % ГЧП-проектов реализуются в коммунально-энергетической сфере, что позволило привлечь 35 % от общего объема вложенных в ГЧП-проекты частных инвестиций. Большинство из них касаются водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения. Сфера обращения отходов пока остается мало освоенной. В рамках 65 ГЧП-проектов в нее привлечено всего 0,7 % от общего объема частных инвестиций, большая часть из которых направлена в крупнейшие агломерации на цели ликвидации накопленного ущерба.

Существенным барьером в развитии рециклинга ресурсов на принципах ГЧП является ассиметричный и децентрализованный механизм финансирования, а также неадаптированное к особенностям сферы нормативно-правовое обеспечение концессии и ГЧП. Предложено создать экологический внебюджетный фонд для централизации финансирования ГЧП-проектов с полномочиями института развития рециклинга ресурсов; разработать на федеральном уровне план мероприятий и инвестиционную программу по созданию инфраструктуры индустрии рециклинга; распределять утилизационный и экологический сборы между бюджетами по нормативам или лимитам; расширить практику применения в субъектах РФ квази ГЧП-проектов; провести унификацию и типологизацию ГЧП-проектов; включить в перечень объектов концессионных соглашений отходы производства; совершенствовать платежные механизмы возврата инвестиций.

Реализация данных мероприятий по совершенствованию ГЧП и расширению практики его применения для финансирования инвестиций в промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления будет способствовать созданию эффективной системы организованного рециклинга ресурсов.

Литература

1. *Кормишкина Л.А., Кормишкин Е.Д.* Рециклинг ресурсов как важнейший приоритет экологического инвестирования: постановка проблемы // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2017. № 12 (59). С. 939-943
2. *Яшечкин А.С.* Реализация проектов управления отходами на принципах ГЧП // Твердые бытовые отходы. 2015. № 12 (112). С. 40–43.
3. *Седаш Т.Н.* Анализ использования механизма государственно-частного партнерства для реализации природоохранных и энергосберегающих проектов в России // Финансы и кредит. 2015. № 18 (642). С. 34–43.
4. *Образцова А.С.* Особенности применения механизма государственно-частного партнерства в сфере обращения с отходами // Научно-исследовательские публикации. 2015. № 6 (26). С. 55–60.
5. *Салдаева М.Н.* Государственно-частное партнерство: способ взаимодействия бизнеса и государства для решения социально-экологических проблем // Известия Самарской государственной сельскохозяйственной академии. 2015. № 2. С. 25–29.
6. *Ситдиков А.С.* Формирование системы взаимоотношений участников инвестиционно-строительного процесса в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами на основе механизма государственно-частного партнерства // Вестник гражданских инженеров. 2015. № 6 (53). С. 280–287.

6. Бадалов Л.М., Седова Н.В., Мишагина М.В. Реализация ГЧП-проектов в сфере обращения с ТКО как механизм привлечения долгосрочных инвестиций // *Качество. Инновации. Образование*. 2017. № 5 (144). С. 49–56.
7. Игошев А.К., Серый В.В., Медников О.А., Маринин С.А. Государственно-частное партнерство как инструмент развития сектора переработки отходов в регионе // *Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии*. 2017. № 2–1 (29). С. 102–106.
8. Соколовская О.Е. Государственно-частное партнерство как инструмент решения проблем, связанных с отходами производства и потребления (на примере Свердловской области) / EURASIA GREEN Тезисы работ участников Международного конкурса научно-исследовательских проектов молодых ученых и студентов. VII Евразийский экономический форум молодежи. Ответственные за выпуск Я.П. Силин, М.С. Марамыгин, Г.Ю. Пахальчак, М.Б. Видревич. 2016. С. 80–83.
9. Моисеева И.В. Практика использования инструментов ГЧП в субъектах ПФО с учетом условий и предпосылок формирования кластерных инициатив // *Государственно-частное партнерство*. 2016. Т. 3. № 2. С. 113–134.
10. Чепига П.Н. Государственно-концессионная модель управления отходами // *Твердые бытовые отходы*. 2012. № 4. С. 16–19.
11. Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в РФ+ рейтинг регионов по уровню развития ГЧП в 2017-2018 гг. / Москва. Национальный центр ГЧП. 2018. 80 с.
12. Кормишкина Л.А., Королева, Л.П. Фискальное регулирование рециклинга автотранспортных отходов при переходе к неоиндустриальному развитию // *Налоги и налогообложение*. 2015. № 7. С. 510–527.
13. Королева Л.П. Налоговое стимулирование ресурсосбережения в неоиндустриальной экономике: монография. –М.: ИНФРА-М, 2018. 203 с.
14. Зельднер А.Г. Правовые и экономические аспекты функционирования механизма ГЧП на примере особых экономических зон // *Страховое право*. 2017. № 2 (75). С. 10–19.
15. Моисеева И.В., Кочеткова С.А. Способы финансирования ГЧП-проектов: зарубежный опыт и возможности его использования в России // *Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований*. 2015. № 12–7. С. 1281–1286.
16. Туктаров Ю.Е., Дубинчина С.В., Патынская Е.И., Беспалова Е.О., Роганина Т.А. Привлечение инвестиционного капитала в отрасль по обращению с ТКО // *Твердые бытовые отходы*. 2018. № 3 (141). С. 6–10.

Reference

1. Kormishkina L.A., Kormishkin E.D. Recikling resursov kak vazhnejshij prioritet ehkologicheskogo investirovaniya: postanovka problemy // *Konkurentosposobnost' v global'nom mire: ehkonomika, nauka, tekhnologii*. 2017. № 12 (59). P. 939–943
2. Ashechkin A.S. Realizaciya proektov upravleniya othodami na principah GCHP // *Tverdye bytovye othody*. 2015. № 12 (112). P. 40–43.
3. Sedash, T.N. Analiz ispol'zovaniya mekhanizma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva dlya realizacii prirodoohrannyh i ehnergoberegayushchih proektov v Rossii // *Finansy i kredit*. 2015. № 18 (642). P. 34–43.
4. Obrazcova, A.S. Osobnosti primeneniya mekhanizma gosudarstvenno-chastnogo partnyorstva v sfere obrashcheniya s othodami // *Nauchno-issledovatel'skie publikacii*. 2015. № 6 (26). P. 55–60.
5. Saldaeva, M.N. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: sposob vzaimodejstviya biznesa i gosudarstva dlya resheniya social'no-ehkologicheskikh problem // *Izvestiya Samarskoj gosudarstvennoj sel'skohozyajstvennoj akademii*. 2015. № 2. P. 25–29.
6. Sitdikov, A.S. Formirovanie sistemy vzaimootnoshenij uchastnikov investicionno-stroitel'nogo processa v sfere obrashcheniya s tverdymi bytovymi othodami na osnove mekhanizma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva // *Vestnik grazhdanskikh inzhenerov*. 2015. № 6 (53). P. 280–287.
7. Badalov, L.M., Sedova, N.V., Mishagina, M.V. Realizaciya GCHP-proektov v sfere obrashcheniya s TKO kak mekhanizm privlecheniya dolgosrochnyh investicij // *Kachestvo. Innovacii. Obrazovanie*. 2017. № 5 (144). P. 49–56.
8. Igoshev, A.K., Seryj, V.V., Mednikov, O.A., Marinin, S.A. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak instrument razvitiya sektora pererabotki othodov v regione // *Konkurentosposobnost' v global'nom mire: ehkonomika, nauka, tekhnologii*. 2017. № 2–1 (29). P. 102–106.
9. Sokolovskaya, O.E. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak instrument resheniya problem, svyazannyh s othodami proizvodstva i potrebleniya (na primere Sverdlovskoj oblasti) / EURASIA GREEN Tezisy rabot uchastnikov Mezhdunarodnogo konkursa nauchno-issledovatel'skih proektov molodyh uchenyh i studentov. VII Evrazijskij ehkonomicheskij forum molodezhi. Otvetstvennye za vypusk YA.P. Silin, M.S. Maramygin, G.YU. Pahal'chak, M.B. Vidrevich. 2016. P. 80–83.

9. Moiseeva, I.V. Praktika ispol'zovaniya instrumentov GCHP v sub"ektah PFO s uchetom uslovij i predposylok formirovaniya klasternyh iniciativ // Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo. 2016. T. 3. № 2. P. 113–134.
10. Черпига, P.N. Gosudarstvenno-koncessionnaya model' upravleniya othodami // *Tverdye bytovye othody*. 2012. № 4. P. 16–19.
11. Proekt nacional'nogo doklada o privlechenii chastnyh investicij v razvitie infrastruktury i primeneni mekhanizmov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v RF+ rejting regionov po urovnyu razvitiya GCHP v 2017-2018 gg. / Moskva. Nacional'nyj centr GCHP. 2018. 80 p.
12. Kormishkina, L.A., Koroleva, L.P. Fiskal'noe regulirovanie reciklinga avtotransportnyh othodov pri perekhode k neoindustrial'nomu razvitiyu // *Nalogi i nalogooblozhenie*. 2015. № 7. P. 510–527.
13. Koroleva, L.P. Nalogovoe stimulirovanie resursosberezheniya v neoindustrial'noj ehknomike: monografiya. –M.: INFRA-M, 2018. 203 p.
14. Zel'dner, A.G. Pravovye i ehkonomicheskie aspekty funkcionirovaniya mekhanizma GCHP na primere osobyh ehkonomicheskikh zon // *Strahovoe pravo*. 2017. № 2 (75). P. 10–19.
15. Moiseeva, I.V., Kochetkova, S.A. Sposoby finansirovaniya GCHP-proektov: zarubezhnyj opyt i vozmozhnosti ego ispol'zovaniya v Rossii // *Mezhdunarodnyj zhurnal prikladnyh i fundamental'nyh issledovanij*. 2015. № 12–7. P. 1281–1286.
16. Tuktarov YU.E., Dubinchina S.V., Patynskaya E.I., Bespalova E.O., Roganina T.A. Privlechenie investicionnogo kapitala v otrasl' po obrashcheniyu s TKO // *Tverdye bytovye othody*. 2018. № 3 (141). P. 6–10.

Статья поступила в редакцию 22.08.2018 г.