

Лекция 11. Территориальное управление природопользованием и охраной окружающей среды

Рассмотрим данную проблему на примере построения системы управления отходами в Российской Федерации.

Централизованная система управления отходами предполагает государственную форму собственности для предприятий, осуществляющих сбор, транспортировку, переработку всех видов отходов. При достижении определенной степени развития общества такая система становится неэффективной.

Децентрализованная система обращения с отходами предполагает в каждой подсистеме наличие самостоятельных предприятий, не управляемых директивно из единого центра. Городские муниципальные власти формируют тарифную политику, определяют перечень правовых, технических, временных условий для всех участников системы, создают некоторое, желательно, минимальное количество контрольных органов. Отбор предприятий осуществляется среди лицензированных предприятий.

Централизованная система имеет преимущество при решении разовых, чрезвычайных задач. С ростом объемов производства в ней трудно контролировать целевое использование средств. Децентрализованная система требует такой степени экономического развития общества, при которой каждое предприятие и гражданин в состоянии оплачивать переработку производимых ими отходов.

Децентрализованная система управления отходами включает в себя предприятия различных форм собственности, конкурирующих между собой. Они могут выполнять как комплекс всех этапов обращения с отходами, так и некоторый этап, например, только вывоз отходов.

Введение децентрализованных систем эффективно при выполнении нескольких условий:

- во-первых, это установление прав собственности на все элементы системы управления отходами;
- во-вторых, это обязанность производителя оплатить самому стоимость обращения с отходами;
- в-третьих, это жесткий контроль со стороны государства за участниками всей системы.

Внутри городов России контроль за обращением с отходами осуществляют муниципальные власти.

В условиях автономии региональных администраций большое значение принимает согласование их действий, так как большая часть отходов образуется в городах, но вывозится за их территории.

Сравнительный анализ технологий переработки отходов показывает, что 100 %-ная переработка отходов с использованием высоких технологий в России сейчас невозможна из-за экономических соображений.

Приоритетным методом обезвреживания отходов в ближайшие десять лет остается захоронение на полигонах. Вместе с тем, интенсивно будут внедряться методы сепарации и компостирования отходов.

При комплексном рассмотрении вопросов переработки отходов с учетом долгосрочной перспективы преимущества методов складирования по сравнению с сжиганием становятся не так очевидны.

Поэтому продолжается исследование методов термической переработки отходов, в частности, в России развиваются методы плазменного сжигания, сжигания в шлаковом расплаве, сжигание отходов вместе с углем на электростанциях.

Реформы, в том числе децентрализация систем обращения с отходами становятся необходимостью, когда существующая система становится хронически убыточной.

Существующие в России тарифы на сбор и переработку отходов делают систему обращения с отходами не жизнеспособной. Реформа системы, безусловно, должна сопровождаться повышением тарифов, но одновременно необходима ее децентрализация, направленная на повышение эффективности использования средств и качества обслуживания.

Децентрализация системы обращения с отходами сопровождается приватизацией отдельных ее звеньев.

В любом государстве приватизация имеет смысл только при постоянном контроле со стороны государственных органов и невысоком уровне коррупции. Разумная приватизация, к примеру, снижает сохранение качества питьевой воды, приватизация же при высоком уровне коррупции разрушает систему водоснабжения.

Приватизация как изменение формы собственности в Европе и в Америке осуществляется при полном или частичном контроле государства.

Децентрализация системы обращения с отходами в России идет медленно.

Можно предположить, что давно ожидаемое экономическое оживление в России приведет к обострению проблемы отходов, а неконтролируемая децентрализация усилит опасность превращения России в импортера отходов.

Проблему отходов нужно решать, учитывая экономическое, политическое и моральное состояние общества.

При условии общего поступательного развития экономики России, политической стабильности и уменьшения коррупции децентрализация есть более прогрессивная форма обращения с отходами.

В области транспортировки отходов процент предприятий различной формы собственности велик и механизм контроля за их деятельностью отработан.

Экономическая слабость страны не позволяет приватизировать высокотехнологичные заводы по переработке отходов. Уже созданные частные полигоны по складированию отходов ухудшили экологическую ситуацию в пригородах и совместными усилиями городских и областных администраций необходимо в ближайшие годы навести порядок, усилить контроль.

Дальнейшая децентрализация и приватизация в России целесообразна при усилении роли государственного регулирования.

Приоритетные направления и перспективы совершенствования управления отходами и использования вторичного сырья в регионах

Переработка отходов с извлечением всех ценных сырьевых компонентов является наиболее эффективной формой их использования и дает возможность при такой переработке отходов получать полноценные виды сырья и материалов, пригодных для более экономичного производства товаров. Одновременно, за счет применения вторичного сырья может быть высвобождено значительное количество первичных ресурсов. Тем самым, появляются дополнительные ресурсы для поставки в другие регионы и на экспорт. Такое увеличение ресурсного потенциала региона может без крупных дополнительных затрат дать дополнительные финансовые поступления в доходную часть областного бюджета. Кроме того, активизация работы по заготовке и переработке вторичного сырья открывает возможность увеличения рабочих мест и улучшения показателей трудовой занятости населения

Многолетние исследования, проводившиеся в России (в первую очередь, Институтом вторичных ресурсов в Московской области, г. Мытищи) и в зарубежных странах, позволили выявить наиболее эффективные направления использования многих видов вторичного сырья в различных регионах. Эти направления не утратили своей актуальности и сегодня.

Приоритетные направления использования различных видов вторичного сырья из состава муниципальных отходов могут быть

рекомендованы для практического применения в регионах. Переработка муниципальных отходов с выделением при этом ценных компонентов представляется наиболее эффективной и дает возможность получать дополнительные сырьевые ресурсы, которые по своим качественным параметрам зачастую не уступают соответствующим видам первичного сырья и материалов. В ряде случаев детальное изучение качественных характеристик отходов свидетельствует о том, что в технологических процессах, процессах хранения и эксплуатации образуются отходы, обладающие новыми, отличными от исходных, характеристиками, что позволяет, в конечном счете, предложить более эффективные пути их использования.

В регионах страны многие проблемы, в первую очередь, в части создания необходимых условий и экономического воздействия на усиление утилизации образующихся отходов, до сих пор не нашли своего решения. Понимая, что в условиях перехода к рыночной экономике меры по повышению эффективности работы с отходами должны носить адекватный характер, целесообразно сформулировать ряд предложений, позволяющих продвинуться вперед в этой сфере деятельности.

Повышение уровня работы с отходами требует решения ряда технологических, организационных и экономических проблем. Указанные проблемы должны рассматриваться применительно к роли отходов при их воздействии на окружающую природную среду и при их использовании в качестве вторичных материальных ресурсов.

Сложившаяся практика экономии капиталовложений при устройстве полигонов и свалок привела к тому, что кажущаяся дешевизна этих объектов обернулась длительным изъятием земельных площадей из хозяйственного оборота и полной невозможностью их последующей рекультивации в связи с отравлением земельного участка под полигоном на глубину несколько десятков метров. Для решения проблемы рекультивации земель, на которых располагаются полигоны и свалки, необходимо провести аналитическую оценку степени и глубины загрязнения земли с тем, чтобы определить возможные направления ее использования после рекультивации (возвращение в сельскохозяйственный оборот, создание рекреационных зон, лесные посадки и т. п.). Финансирование рекультивации земель после прекращения использования полигонов и свалок должно осуществляться за счет средств, которые необходимо предусматривать при определении стоимости земельных участков, выделяемых и реализуемых под полигоны и свалки.

Повышение уровня работы с отходами в регионах требует решения ряда экономико-организационных и информационных проблем, в том числе:

- совершенствование хозяйственного механизма использования отходов, включая вопросы индикативного планирования процессов использования и экономические методы воздействия на объекты образования и использования отходов;

- совершенствование организационной структуры управления процессами обращения с отходами на региональном, городском и районном уровнях;

- разработка региональных автоматизированных поисковых систем «вторичные ресурсы», базирующихся на данных, полученных в результате паспортизации и сертификации отходов.

Экономический механизм регулирования работ с отходами в регионах мог бы включать в себя следующие основные элементы:

1) включение в состав региональных бюджетов отдельных статей по доходам и расходам, связанных с совершенствованием работы с отходами. Указанные статьи в части объемных показателей работы с отходами должны носить индикативный характер. Такие объемные показатели могли бы ориентировать отдельные субъекты, участвующие в работе с отходами в регионах, по объемам образования и использования отходов конкретной номенклатуры, а также на необходимость сооружения новых или реконструкция действующих мощностей;

2) нормирование предприятиями образования отходов;

3) лимитирование размещения отходов;

4) установление платы за размещение отходов с дифференциацией платы в зависимости от степени опасности отходов, ресурсной ценности и ценности территорий;

5) предоставление субъектам хозяйственной деятельности, в случае утилизации ими отходов в установленном законодательством порядке, налоговых, кредитных и других льгот;

6) предоставление в установленном законодательством порядке налоговых, кредитных, арендных и других льгот субъектам предпринимательской деятельности, обеспечивающим сдачу отходов как вторичного сырья и занимающихся сбором и заготовкой таких отходов;

7) определение приоритетов в финансировании по государственным контрактам предприятий, внедряющих малоотходные технологии, обрабатывающих и утилизирующих отходы;

8) установление и пересмотр перечней отходов, относительно которых с учетом региональных интересов должен устанавливаться специальный режим стимулирования их утилизации, сбора, заготовки;

9) целевое финансирование научно-исследовательских работ по конкретным проблемам утилизации отходов.

Управление и законодательное регулирование процессов обращения отходов в регионах касается, главным образом, экологического аспекта проблемы работы с отходами и почти не затрагивает ресурсный потенциал, заключенный в них. Между тем, управление работой с отходами на уровне субъекта Российской Федерации требует тесного согласования экономических, организационных и технологических мероприятий как по экологическим, так и по ресурсным аспектам. В целях совершенствования системы управления работой с отходами представляется целесообразным дополнить существующую систему управления такими процессами специализированной структурой, призванной осуществлять единую экономическую политику и контрольную деятельность в этой сфере. По подсчетам создание такой структуры позволит увеличить долю переработки отходов минимум в 10 раз. Одновременно с этим – сократить затраты на очистку окружающей природной среды от загрязнения отходами и получить растущие объемы материальных ресурсов при переработке отходов за счет обеспечения более полного взыскания платежей за вывоз и захоронение отходов, целевого финансирования мероприятий по повышению эффективности работы с отходами, исключения возможности переброски выделенных на эти цели средств на другие виды расходов.

Система работы с отходами в условиях перехода страны на рельсы экономики рыночного типа находится в стадии становления. Существовавшая долгое время система управления отходами, предусматривавшая централизованное государственное планирование, распределение, нормирование и контроль, после 1991 г. изжила себя, что, к сожалению, не повлекло за собой быстрого формирования нового механизма регулирования работ с отходами. При этом следует учитывать, что формирование рыночной модели регулирования работ с отходами происходит на фоне общего экономического и финансового кризиса, что порождает ряд негативных моментов, затягивающих этот процесс.

Оптимальный состав отходов, вовлекаемых в масштабную переработку для получения ценных продуктов, можно обеспечить за счет совершенствования организации несмешивающихся потоков муниципальных отходов, часть которых, обогащенная ценными компонентами, направляется на комплексы по сортировке и переработке.

В результате комплексного подхода к решению проблемы отходов обогащенные полезными компонентами фракции отходов подвергаются сортировке с получением новой продукции.

Важной особенностью программы обработки отходов должна являться специализация заводов по видам отходов.

В основу проектирования подобных заводов должна быть положена новая концепция, определяющая завод как экологически безопасный малоотходный комплекс и как составной элемент инфраструктуры города, обеспечивающий не только ликвидацию отходов, но и полное использование для нужд города вторичных энергоресурсов (горячей воды, пара, электроэнергии) и вторичного минерального сырья, получаемого из отходов.

Можно сделать следующие общие выводы.

1. Исходя из гетерогенного состава муниципальных отходов, схемы управления отходами (включая промышленную переработку) должны представлять собой комбинацию технологических операций разделения отходов на отдельные фракции и компоненты с последующей их переработкой оптимальным методом. Объединяющим процессом в схеме комплексного управления отходами является сепарация, изменяющая качественный и количественный состав отходов.

2. Долгосрочная стратегия управления отходами связана с реализацией мероприятий, обеспечивающих постепенный переход от полигонного захоронения отходов к их промышленной переработке. Весьма актуальна разработка концепции промышленной переработки отходов (капиталовложения должны быть ориентированы на создание наиболее прогрессивного производства).

3. Чрезмерная централизация управления отходами и монополизация технической политики с задействованием ограниченного числа базовых специализированных муниципальных организаций требует корректировки, поскольку сложившаяся практика не в полной мере учитывает интересы районов и не позволяет решать в комплексе проблему отходов.

4. Первоочередная задача совершенствования в регионах системы управления отходами связана с оптимизацией их сбора, сортировки и удаления на основе комплексного решения экономических и организационных вопросов:

- минимизация количества отходов, направляемых на объекты их переработки и захоронения, за счет организации сортировки отходов, обогащенных полезными компонентами, на базе их отдельного сбора;

- оптимизация системы сбора и удаления отходов на базе совместного компактирования и сортировки отходов из городов и регионов;

- создание в городах и регионах структур для реализации единой технической и экономической политики в комплексном управлении отходами, включая организацию сбора, сортировки и переработки вторсырья.

Поскольку дорогостоящая промышленная переработка является конечной операцией в общей схеме управления отходами и ее эффективность во многом зависит от организации работы на каждой предшествующей

стадии (сбор и транспортировка (удаление) муниципальных отходов), то первоочередной задачей в управлении отходами на ближайшую перспективу является оптимизация их сбора и удаления (при неизменной долгосрочной стратегии перехода от полигонного захоронения отходов к их промышленной переработке).

Основная задача совершенствования схемы управления муниципальными отходами – минимизация затрат на управление потоками отходов, утилизация вторичных ресурсов, улучшение экологической ситуации и перспективный переход на комплексную промышленную переработку.

Но нынешние финансово-экономические возможности регионов и городов при существующей организационно-экономической схеме управления отходами в регионах не позволяют обеспечить выполнение современных требований.

Экономические аспекты совершенствования управления отходами в регионе

Как уже указывалось, современное состояние управления отходами в регионах может быть охарактеризовано как кризисное. Данное положение принимается представителями администрации различных уровней, хозяйственными организациями, профессиональным сообществом и населением регионов.

Однако степень кризиса существенно различна в городах и сельских территориях. На территориях крупных городов он пока проявляется в меньшей степени за счет усилий городских администраций по сбору, транспортировке и захоронению отходов, поддержанию определенного уровня эксплуатации городских полигонов. Необходимо отметить, что именно крупные города являются инициаторами улучшения ситуации в управлении отходами в регионах. На других территориях регионов кризис проявляется явно уже сегодня и обещает в ближайшем будущем принять катастрофические формы и размеры.

Попытки выявить причины этого кризиса убеждают в том, что современная организационно-экономическая схема управления отходами является недостаточно эффективной, она не способна обеспечить радикальное оздоровление сложившейся практики обращения с отходами.

К числу основных недостатков современной системы управления отходами относится несогласованность в ней интересов городов и регионов. Фактически в регионах существуют по две изолированные друг от друга системы управления отходами: городская и региональная. Их деятельность практически не согласуется и не координируется.

Используемые сегодня экономические и управленческие механизмы не способны адекватно реагировать на постоянно изменяющуюся ситуацию. Это представляется опасным в связи с тем, что динамика ее развития направлена в сторону анархичности в сфере перераспределения потоков отходов и сопровождающих их финансовых средств.

Современная система управления отходами не обеспечена необходимым нормативно-правовым фундаментом, что приводит к слабости контроля за деятельностью в сфере обращения с отходами. Принуждение к осуществлению нормативных мероприятий, прежде всего, в части эксплуатации полигонов осуществляется крайне редко, фактически от случая к случаю.

Поиск первопричин, порождающих весь узел перечисленных проблем приводит к представлению о том, что одна из них заключается в финансах. Деньги, которые сопровождают отходы на всех этапах их жизненного цикла от момента образования до момента обезвреживания, определяют все, что происходит с отходами. И частота первичного сбора отходов, и степень извлечения вторичных материалов, методы конечной переработки и т. п. – все это зависит от объемов финансовых средств, поступающих в сферу обращения с отходами и механизмов управления ими. Отсюда, финансы представляются тем основным элементом системы управления отходами, преобразование и усовершенствование которого позволит оздоровить современную ситуацию в целом.

Вместе с интенсивными политико-экономическими преобразованиями российского общества в последнее десятилетие существенно трансформировались и принципы финансирования системы управления отходами. Без хотя бы краткого анализа истории данного процесса трудно осмыслить современную ситуацию и спрогнозировать направление ее развития.

В эпоху плановой экономики единственным источником финансирования отрасли являлся госбюджет. При этом основным приоритетом в сфере управления отходами была санитарная очистка территорий населенных пунктов. Обезвреживание и захоронение отходов осуществлялось в основном достаточно диким способом. Фактически проводился их сброс на открытые свалки. В стране отсутствовали даже единичные объекты, которые могли бы быть отнесены к числу санитарных полигонов. Сама технология санитарного захоронения отходов не была разработана в полной мере. Такие аспекты, как обезвреживание водных и газовых эмиссий, рекультивация и мониторинг свалочных тел не находили отражения в нормативных документах того времени. Не была определена и

правовая ответственность за загрязнение окружающей природной среды, возникающее в результате захоронения отходов.

Финансирование полигонов со времен плановой экономики не предусматривало развития прогрессивных технологий, направленных на совершенствование их использования. Стоимость приема и переработки отходов C на полигоне определялась следующим образом:

$$C = K_{\text{ЭП}},$$

где $K_{\text{ЭП}}$ – приведенные затраты на эксплуатацию полигона.

Такой подход порождался определенной финансово-экономической системой, которая предполагала выделение безвозвратных бюджетных капиталовложений в создание полигонов.

В результате инвестиционный и эксплуатационный циклы полигона были фактически разорваны, они никак не пересекались друг с другом. Вне зависимости от объемов принятых отходов и интенсивности эксплуатации объекта средств на его развитие, как правило, не хватало, а фонды для рекультивации просто отсутствовали. В сочетании со слабой нормативно-правовой базой, не нацеленной на адекватную защиту окружающей природной среды, такая схема финансирования означала, что шанс на получение денег даже для внешней рекультивации объекта оставался ничтожным.

Аналогично складывалась ситуация и с инвестициями в строительство полигонов. Именно поэтому большинство действующих в настоящее время объектов, заложенных в период плановой экономики, необходимых инженерных и природоохранных сооружений не имеют. Многие из них начинались просто как стихийные свалки и за годы эксплуатации подверглись лишь незначительному внешнему облагораживанию.

Таким образом, в условиях плановой экономики катастрофическое состояние объектов по захоронению отходов предопределялось действующими организационно-экономическими, финансовыми и нормативно-правовыми механизмами. Исключение составляли лишь те объекты, для которых удавалось успешно «пробивать» необходимое финансирование в силу личных качеств руководителей или в связи с каким-либо особым статусом предприятия. К числу последних может быть отнесен, например, ряд мусоросжигательных и мусороперерабатывающих заводов страны, которые обезвреживали незначительную часть городских потоков отходов.

В условиях рыночной экономики механизмы финансирования различных объектов, связанных с обращением с отходами, существенно иные. Прежде всего, действует принцип «загрязнитель – платит». В случае с

отходами это означает, что все платежи за удаление, обезвреживание и захоронение отходов ложатся на плечи предприятий и населения. Во-вторых, рассчитывать на безвозвратные инвестиции со стороны государства, как правило, не приходится. В роли инвесторов выступают финансовые организации, которые лишь выделяют коммерческие кредиты для строительства объектов.

Принятая в Российской Федерации в настоящее время структура формирования платежей за размещение отходов при различных вариантах наличия либо отсутствия разрешительной документации представлена в соответствующих документах.

Важной особенностью рыночной экономики является также ориентирование нормативно-правовой базы на экологизацию хозяйственной деятельности. Виды и степени ответственности за загрязнение окружающей природной среды определены. Правила «игры» прозрачны, логичны и неизменны в течение длительного периода времени. Любое нарушение и отклонение от них влечет за собой финансовые, прежде всего, а в некоторых случаях и уголовные наказания.

Принципиально важной чертой системы управления отходами в условиях рыночной экономики является жесткое регулирование потоков отходов и связанных с ними финансов, которое позволяет избежать конкуренции между «дешевыми» и «дорогими» методами обезвреживания и переработки отходов.

В таких условиях инвестиционный, инновационный и эксплуатационный циклы объекта должны быть тесно увязаны, что также должно отражаться в структуре тарифа, призванного обеспечить экономическую устойчивость и жизнеспособность предприятия.

Необходимо подчеркнуть, что тарифы, действующие в условиях рыночного хозяйства, сбалансированы с нормативно-правовой базой. Узаконенные нормы и правила соответствуют тому уровню качества окружающей природной среды, который общество может и хочет оплачивать на конкретном этапе своего существования.

Слишком «хорошие» экологические нормативы не могут соблюдаться в условиях экономической нестабильности и тем более коллапсирования. При низком уровне доходов населения завышенные экологические стандарты не стимулируют, а парализуют экологизацию хозяйственной деятельности. Поэтому нормативно-правовая база должна развиваться в сторону ужесточения только по мере роста благосостояния населения. Представляется, что баланс в этой сфере является индикатором успешности национальной политики в целом.

Сегодня в России и в том числе в регионах имеет место переходный этап от плановой к рыночной экономике. В сфере обращения с отходами он проявляется механизмами смешанных типов, характерными как для первой, так и для второй систем. В целом структура тарифа, к сожалению, осталась неизменной с доперестроечных времен. Однако экологические проблемы стали приоритетными. В связи с этим в ряде регионов рекомендуются к разработке и внедрению в хозяйственную практику дорогостоящие пилотные объекты сортировки и переработки отходов.

Следует отметить, что основным признаком рыночных отношений в сфере обращения с отходами является острая конкуренция за отходы, возникшая в последнее десятилетие. Отходы стали ценным товаром, за которым в буквальном смысле слова идет охота. В современных условиях отходы – это деньги! Их новый статус обусловлен тем, что поток отходов непрерывен и также непрерывен поток финансовых платежей за их сбор, транспортировку, сортировку, обезвреживание, переработку, захоронение.

Современная конкуренция за отходы в регионах носит неорганизованный характер. Фактически она развивается по законам “дикого рынка” и имеет ряд негативных характерных особенностей. Прежде всего, подавляющее большинство участников рынка придерживается принципа «быстрых денег». Это приводит к минимизации затрат на эксплуатацию и развитие полигонов. Природоохранные мероприятия финансируются по остаточному принципу только в крайних ситуациях под страхом угрозы закрытия объектов. До сих пор законодательно не определено, кто конкретно отвечает за загрязнения окружающей природной среды, возникающие в постэксплуатационный период. В таких условиях ожидать, что организации, ответственные за захоронение отходов, будут серьезно озабочены долгосрочными стратегическими задачами, не приходится.

Исключение могут составлять лишь некоторые полигоны, находящиеся в собственности городов. Однако поток отходов на эти объекты в последнее время уменьшился в связи с тем, что они оказались неконкурентоспособными в борьбе с полигонами-однодневками, а попросту, стихийными свалками. Последние характеризуются отсутствием природоохранных сооружений, низкой культурой эксплуатации, что приводит к существенному снижению тарифов за прием отходов. Городские же объекты, которые по своим характеристикам ближе к современным экологическим и технологическим требованиям, имеют более высокий тариф.

Таким образом, сегодня во многих регионах страны сформировался стихийный рынок, который функционирует в соответствии с законом минимизации затрат на обезвреживание и захоронение отходов. Он

предопределяет усиленный приток отходов в зоны пониженного тарифа, на объекты экологически и технологически неподготовленные для интенсивной эксплуатации. В то же время объекты, предназначенные для этого, простаивают, вследствие чего на территории регионов усиливается экологическая напряженность.

Анализ существующих организационно-экономических схем управления отходами в крупных городах России позволяет сделать следующие выводы:

- в городах частично введен принцип «загрязнитель – платит»;
- тарифы за сбор, транспортировку и захоронение отходов недостаточны для обеспечения экономической устойчивости и жизнеспособности предприятий, так как они не позволяют формировать фонды рекультивации, реконструкции и развития, их достаточно лишь для осуществления текущей эксплуатации объектов;
- сложившиеся условия стимулируют интенсификацию притока отходов на объекты с пониженным тарифом за захоронение отходов;
- негосударственный и немунципальный сектор рынка отходов городов остается вне требуемого учета и нормативно-правового регулирования;
- не решаются вопросы сортировки и переработки отходов, что приносит экономический и экологический вред.

Анализ существующих организационно-экономических схем управления отходами ряда регионов позволяет сделать следующие выводы:

- в регионах частично введен принцип «загрязнитель – платит»;
- тарифы за сбор, транспортировку и захоронение отходов в целом весьма низки и не достаточны для осуществления нормальной текущей эксплуатации объектов; средства на развитие, проведение адекватных природоохранных мероприятий, строительство инженерных сооружений тем более отсутствуют;
- уровни тарифов за захоронение отходов существенно меняются в различных районах регионов, что представляется странным при единстве технологических и экологических стандартов;
- уровень тарифов в отдельных районах регионов обрекает пункты захоронения на катастрофическое состояние в экологическом и технологическом отношении;
- принцип минимизации затрат на захоронение отходов является доминирующим, что стимулирует приток отходов на объекты с пониженным тарифом;
- не решаются вопросы сортировки и переработки отходов, что приносит существенный экономический и экологический вред.

В настоящее время организационно-экономические схемы управления отходами крупных городов и регионов имеют ряд общих черт и существенных различий. К числу первых можно отнести:

- частичное введение принципа «загрязнитель – платит»;
- действующие тарифы не покрывают всех необходимых затрат, обеспечивающих экономическую устойчивость и жизнеспособность предприятий;
- объекты по управлению отходами в основном находятся в тесной зависимости от бюджетного финансирования;
- господствует принцип минимизации затрат.

К числу существенных различий можно отнести то, что во всех районах городов действуют единые экономические нормы и механизмы, уровень тарифов для осуществления эксплуатации объектов по захоронению отходов выше, в то время, как в различных районах регионов установлены отличающиеся локальные нормативы и уровень тарифов в большинстве из них совершенно недостаточен для обеспечения нормальной текущей эксплуатации объектов.

В целом складывается парадоксальная ситуация, когда административно-территориальные образования региона тратят различные средства на проведение одних и тех же по технологическому составу операций. Это означает, что каждое из них соблюдает экологические и технологические нормативы лишь в той степени, в которой считает необходимым.

Если никакие изменения в сложившейся системе управления отходами в регионах не произойдут и принцип минимизации затрат останется господствующим, можно предположить, что процесс концентрации масс отходов на объектах с пониженным тарифом будет развиваться. Острая конкуренция вызовет к жизни новые объекты по захоронению отходов в зонах наиболее привлекательных, прежде всего, для владельцев городских отходов. То есть, вопреки сформулированному государством курсу, можно ожидать появления большого количества мелких объектов с кратким периодом эксплуатации для приема незначительных объемов отходов, которые не будут соответствовать необходимым современным требованиям.

Такой сценарий развития событий представляется вполне реалистичным в связи с тем, что на территории различных регионов расположено немало карьеров, требующих рекультивации. С коммерческой точки зрения решение этой задачи с помощью захоронения отходов можно представить прибыльным, так как любые технологии требуют существенных и, порой, невозможных затрат, захоронение же отходов – приносит доход.

Реализации данного подхода также способствует относительная облегченность юридических процедур, связанных с земельным отводом карьеров под рекультивацию. Кроме того, такого рода объекты лишены экологических и финансовых рисков, характерных для обычных полигонов, так как вопрос юридической ответственности за загрязнение окружающей природной среды, нарушение регламентированной технологии и т. п. просто не ставится в связи с кратким периодом эксплуатации. Если карьер-свалка функционирует в течение нескольких месяцев или даже одного-двух лет, представляется затруднительной организация простой инспекционной проверки, не говоря уже о принуждении к выполнению каких-либо специальных мероприятий.

Таким образом, при неизменности системы управления отходами можно ожидать значительного увеличения количества экологически и технологически неблагополучных объектов по захоронению отходов на территории различных регионов. Другими словами, такая законсервированная система управления отходами будет развиваться в направлении усиления негативного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы регионов и вызовет, в конечном счете, большой экономический ущерб.

Представленный анализ ситуации показывает, что ключевым явлением, определяющим распределение потоков отходов на территории регионов, является стихийная конкуренция между объектами по захоронению отходов, которая происходит в условиях неясной нормативно-правовой базы, слабого государственного и общественного контроля, отсутствия реальных механизмов принуждения к проведению нормативных мероприятий, экономической непроработанности и финансовой запутанности. Фактически, такая практика неизбежно приводит к победе «плохих» полигонов и других объектов над «хорошими» и дальнейшей деэкологизации процесса захоронения отходов на территории различных регионов.

Необходим новый комплексный подход, призванный радикальным образом оздоровить ситуацию. Он должен, сохраняя основные преимущества рыночных отношений, обеспечить реальную управляемость потоков отходов и стимулировать прогрессивное экономически выгодное и экологически приемлемое развитие технологии сбора, транспортировки, сортировки, обезвреживания, переработки и захоронения отходов в целом. Другими словами, новый комплексный подход предполагает следующие основные положения:

- в первую очередь, уточнение общепринятых расчетов платы за размещение отходов и затрат на захоронение и переработку отходов;

- переход от принципа минимизации к принципу оптимизации затрат на захоронение отходов;
- обеспечение финансовой самостоятельности и устойчивости полигонов отходов;
- взаимную увязку инвестиционного, инновационного и эксплуатационного циклов полигонов отходов и других объектов, связанных с обращением с отходами;
- создание системы, обеспечивающей управляемость потоков отходов во всем регионе и стимулирующей полигоны к развитию.

Целесообразно пояснить предложенные положения.

Переход от принципа минимизации к принципу оптимизации затрат на захоронение отходов предполагает установление единого тарифа на захоронение отходов на всей территории конкретного региона вне зависимости от источников их образования. Тариф должен обосновываться не произволом местных властей, а экономическими, технологическими и экологическими нормами и требованиями. Осуществление принципа оптимизации затрат также предполагает размещение полигонов отходов не только с целью минимизации транспортных расходов, но и с учетом экологических и планировочных решений, принятых в регионе схем размещения производительных сил и объектов социальной сферы.

Обеспечение финансовой самостоятельности и устойчивости полигонов отходов предполагает введение новой структуры тарифа. Этот шаг должен сопровождаться соответствующим правовым и нормативно-методическим обеспечением, которое не только позволит, но и заставит предприятия накапливать необходимые фонды на рекультивацию, развитие и реконструкцию объектов и осуществлять целевое использование этих фондов.

Взаимная увязка инвестиционного, инновационного и эксплуатационного циклов полигонов для захоронения отходов и других объектов, связанных с обращением с отходами, должна обеспечиваться механизмами совершенствования управления отходами.

Новые организационно-экономические схемы управления отходами в крупных городах и регионах в целом, в первую очередь, призваны обеспечить эффективное управление основными по массе и экономической значимости потоками отходов в регионах. Они выстраивают взаимодействие между регионом, городом, районами, предприятиями и населением в сфере обращения с отходами.

В дальнейшей перспективе по мере роста числа перерабатывающих, сортировочных и транспортных предприятий и полигонов процедура выбора объектов для сбора, транспортировки, сортировки, переработки и

захоронения отходов в регионах должна носить объективный характер и осуществляться посредством тендерных торгов, которые будут проводиться среди вышеуказанных предприятий. Победителями тендеров могут быть предприятия, отвечающие определенным экономическим, технологическим, экологическим и социальным требованиям, деятельность которых не противоречит социальной, экономической, природоохранной и ресурсной политике, принятой в соответствующем регионе. Именно конкурсные торги будут служить инструментом развития полигонов и других предприятий, связанных с отходами, так как при невыполнении тендерных условий квоты на отходы им выделяться не будут. Таким образом, не только полигоны и другие предприятия, но также и административный центр региона, органы муниципального управления будут определять уровень их технологического и экологического совершенства, а также направление дальнейшего развития, учитывающего экономические, социальные, экологические, ресурсные особенности региона.

Новые организационно-экономические схемы управления отходами в регионах предполагают также, что и платежи за размещение отходов будут поступать в предполагаемые к созданию специальные целевые фонды, которые будут расходоваться, в частности, на развитие полигонов и ликвидацию негативных последствий их многолетней “дикой” эксплуатации.

Контрольные вопросы

1. В чем заключается централизованная система управления природопользования (на примере управления отходами)?
2. В чем заключается децентрализованная система управления природопользования?
3. Перечислите условия введения децентрализованных систем управления природопользования.
4. Каковы экономические аспекты совершенствования управления отходами в регионе?
5. Каковы приоритетные направления и перспективы совершенствования управления отходами и использования вторичного сырья в регионах?