

В.В. Жуков,
Исполнительный директор
НП «Национальный Центр
Эколого-Эпидемиологической Безопасности» г. Москва

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ОТХОДАМИ МЕДИЦИНСКОГО ПРОИСХОЖДЕНИЯ

Экономика России функционирует в условиях развития рыночных отношений, и потому приоритеты в государственном регулировании должны отдаваться экономическим механизмам. В то же время следует учитывать, что одними рыночными инструментами решить проблему сбора и переработки отходов невозможно, о чем свидетельствует не только собственный (российский) опыт, но и опыт развитых стран мира.

В настоящее время все большие масштабы приобретает межгосударственное регулирование в области обращения с отходами, основанное на принципе расширенной ответственности производителей вне зависимости от того, в какой стране их продукция превратилась в отходы. Например, эта норма была законодательно закреплена в Рамочной директиве ЕС «Об отходах» в 2008 году.

Совершенно ясно, что без четко сформулированных долгосрочных и среднесрочных программ и соответствующего законодательства нельзя достичь ощутимых положительных изменений в сфере обращения с отходами в ближайшие 5-10 лет. Нет сомнений, что спрос на новую ресурсосберегающую политику рано или поздно появится и в нашей стране, как это было в европейских странах в 1970-х годах во время энергетического кризиса. Но не хотелось бы повторять пройденный ими путь в полном объеме и тратить на это более четырех десятилетий. У России есть все возможности учесть положительный и отрицательный опыт зарубежных коллег и создать современную отходоперерабатывающую индустрию в гораздо более сжатые сроки.

При формировании отечественной госполитики в сфере управления отходами и вторичным сырьём следует придерживаться общих международных принципов построения системы управления отходами. Реализация данных принципов потребует существенной модернизации российского законодательства, совершенствования административных процессов в сфере учёта, разрешительных и лицензионных процедур, отчетности, контроля и мониторинга, а также перенастройки механизмов экономического стимулирования и ответственности за нарушение установленных норм и правил.

Фундаментальной проблемой в сфере создания устойчивой системы обращения и управления отходами, является отсутствие в нашей стране продекларированной государством специализированной отрасли. Одновременно, отношение профессионального сообщества к проблемам в области обращения с отходами уже давно имеет явный отраслевой подход. Совершенно понятно, что в настоящее время вопросы, связанные с отходами, лежат в сфере отдельных экономических, социально-политических и общественных отношений.

В настоящее время принята классификация отраслей экономики, в которой к сфере материального производства относятся все виды деятельности, создающие материальные блага в форме продуктов, энергии, хранения, перемещения, сортировки, упаковки и другой деятельности, которая продолжает процесс производства.

Определенно, что указанным признакам удовлетворяет и сектор экономики связанный с взаимоотношениями в сфере обращения с отходами. Однако в настоящий момент отсутствие государственного отраслевого подхода существенно тормозит интеграцию этого вида отношений в систему национальной экономики. Невозможно совершенствовать и структурировать хозяйственно-экономические отношения без придания им статуса отдельной отрасли. Также невозможно создать устойчивую систему

управления, до той поры пока не формализован сам объект целевого управления. Подводя итог, можно сказать, что развитие отходоперерабатывающей индустрии невозможно без выделения ее в отдельную отрасль национальной экономики.

По каким же направлениям, прежде всего, должна развиваться отрасль обращения с отходами? Первоочередным вопросом в формировании национальной отраслевой системы управления отходами, безусловно, следует считать **систему государственного учета**. Ведения которого в настоящее время остается крайне низким. Оставляет желать лучшего качество этой информации, которая мало пригодна для подготовки эффективных управленческих решений и до настоящего времени не доступна общественности. Банк данных об отходах, технологиях их использования и обезвреживания – это «чёрная дыра» в системе государственного учёта в сфере обращения с отходами. Несмотря на то, что определенная работа в этом направлении ведется, единой системы ведения указанных информационных ресурсов в России пока не существует.

Данная задача должна решаться в рамках отдельной целевой программы по созданию межведомственной информационной системы в силу ряда причин, основными из которых являются: 1. значительный объём информации; 2. межведомственный характер системы управления отходами; 3. распределение полномочий по управлению отходами между федеральными, региональными и муниципальными органами власти; 4. высокий спрос на качественную и достоверную информацию в сфере обращения с отходами со стороны предприятий и общественности. Вторым существенным аспектом первоочередных функциональных задач отрасли должна стать реализация международного принципа **«загрязнитель платит»**. Несмотря на то, что в России данный принцип официально продекларирован, реальная эффективность этого экономического инструмента при существующей законодательной базе сомнительна. Существующие расценки за размещение отходов не являются стимулом для технологической модернизации производств, нацеленной на минимизацию образования отходов и снижение их токсичности, а также вовлечение отходов в хозяйственный оборот. К тому же сам механизм расчёта и взимания платы на основе установленных лимитов – это процедура, крайне непрозрачная и сложная, как для организаций, так и для органов власти, являющихся администраторами данного платежа.

Необходимым элементом формирования отрасли должно стать создание действительно эффективных экономических инструментов, таких как:

- плата за негативное воздействие;

- введение принципа «расширенной ответственности производителя/импортера за весь жизненный цикл продукции, в том числе на стадии ее превращения в отход;

- введение специальных экологических налоговых обременений в целях сокращения захоронения отходов на полигонах;

- снижение налоговых ставок или освобождение от отдельных налогов (платежей) в целях стимулирования использования вторичного сырья, раздельного сбора отходов и т.д.;

- введение залоговой стоимости отдельных видов товаров/продукции (например, упаковки);

- установление для жилого сектора «плавающей» ставки платы за услуги по вывозу отходов. Стоимость услуги зависит от объёма (веса) или частоты вывоза отходов и является стимулом для домашних хозяйств к тому, чтобы сортировать и компостировать отходы на местах;

- применение механизма «зеленых» государственных и муниципальных закупок.

Исходя из этого, *в качестве основных принципов государственной политики, которые должны быть, закреплены на законодательном уровне, целесообразно принять:*

- признание процессов утилизации отходов в качестве вторичных ресурсов объектом государственного регулирования на федеральном уровне в целях экономии природных ресурсов, охраны окружающей среды и обеспечения «устойчивого развития»;

дифференцированность государственного регулирования процессов сбора и использования отходов применительно к каждому их виду — в зависимости от степени рентабельности переработки отходов в сложившихся экономических условиях, вида собственника, степени обеспеченности экономики региона ресурсами природного сырья;

приоритетность использования инструментов экономического регулирования в условиях развития рыночных отношений;

поддержка развития малого и среднего бизнеса;

государственное нормирование ответственности всех хозяйствующих субъектов за сбор и переработку отходов — собственников отходов производства и потребления, производителей продукции (на этапе превращения их продукции в отходы), органов местного управления;

гармонизация законодательной базы России с нормами международного права.

В настоящее время действующее законодательство не устанавливает ответственность хозяйствующих субъектов за сбор и переработку отходов в целях ресурсосбережения. В соответствии с мировыми тенденциями необходимо кардинальным образом изменить правовое поле в этой области. Представляется целесообразным создать систему ответственности всех субъектов хозяйственной деятельности за сбор и переработку отходов не только по экологическим, но и по ресурсосберегающим требованиям. В системе такой ответственности целесообразно выделить:

ответственность собственников отходов (как юридических лиц) в лице предприятий сферы материального производства и услуг, жилищно-коммунального хозяйства, а также дачных поселков, гаражно-строительных кооперативов и др. юридических лиц за организацию сбора и переработки своих отходов как ВМР. В качестве форм такой ответственности могут быть предусмотрены: обязательный сбор определенных видов отходов; отдельный сбор полезных компонентов, содержащихся в ТБО. Нормативы ответственности по уровню сбора и переработки отходов должны дифференцироваться в зависимости от вида отходов и степени развитости производственной инфраструктуры в регионе и устанавливаться на региональном и (или) местном уровнях управления. Нормирование ответственности собственников отходов за организацию хозяйственного использования отходов в качестве вторичных ресурсов должно быть увязано с разрешительной системой размещения отходов;

ответственность населения за надлежащее удаление своих отходов в специально оборудованные места и в специальные контейнеры для отдельного сбора ТБО, в том числе по месту жительства и в других местах, включая дачные поселки, улицы, парки культуры и отдыха, зоны отдыха;

ответственность органов местного самоуправления за организацию сбора и переработки ТБО и других отходов потребления, образующихся у населения и на предприятиях сферы материального производства и услуг. Нормативы ответственности по уровню переработки таких отходов должны устанавливаться местными органами власти, исходя из задач обеспечения экологической и санитарно-эпидемиологической безопасности с учетом стратегии ресурсосбережения. Тарифы за сбор и предварительную переработку таких отходов, устанавливаемые предприятиями, оказывающими услуги в этой области, должны согласовываться с органами местного самоуправления;

расширенная ответственность производителей продукции за организацию сбора и переработки своей продукции в конце жизненного цикла. Перечень такой продукции должен быть утвержден законодательно. К такой продукции целесообразно включить отработавшие: упаковку, масла и другие нефтепродукты, шины, свинцовые аккумуляторы, ртутьсодержащие лампы, бытовую технику, электрическое и электронное оборудование, батарейки и другие химические источники тока. Нормативы ответственности по уровню сбора и переработки вышедшей из употребления продукции и сроки ее введения должны устанавливаться Правительством Российской Федерации по согласованию с

производителями такой продукции, по мере их готовности выполнить это требование, и вводиться специальными техническими регламентами по каждому из видов отходов.

В целях создания более благоприятных нормативных правовых условий для применения «традиционных» механизмов экономического стимулирования предпринимательской деятельности в области утилизации отходов целесообразно ввести в федеральном законодательстве следующие нормы:

установить льготы по налогу на прибыль предприятий сферы материального производства и услуг, осуществляющих создание производств по переработке отходов или техническое перевооружение в этой области, в размере средств, направляемых на эти цели (путем вычета этих средств из налогооблагаемой базы);

освободить от налога на землю производственно-заготовительные предприятия и пункты сбора наиболее распространенных видов отходов, предназначенных для использования в качестве вторичного сырья;

разрешить предприятиям снижать норму амортизации до нескольких лет для оборудования по сбору и переработке ТБО, отходов полимерной тары и упаковки, алюминиевых банок, стеклобоя, изношенных автомобильных шин, ртутьсодержащих ламп и гальванических элементов;

устанавливать льготы по тарифам на железнодорожные перевозки многотоннажных видов отходов, предназначенных для использования в качестве вторичного сырья. Нормативы льгот, порядок их обоснования и установления регламентируется законодательством Российской Федерации.

В числе природоохранных инструментов государственного регулирования, обладающих наибольшим ресурсосберегающим потенциалом, следует выделить:

государственную экологическую экспертизу;

разрешительную систему размещения отходов;

платежи за размещение отходов.

В целях придания этим природоохранным инструментам государственного регулирования большей ресурсосберегающей направленности целесообразно предусмотреть следующие меры нормативного правового характера:

1) Ввести в федеральном законодательстве *перечень ресурсосберегающих требований*, предназначенных для учета при осуществлении государственной экологической экспертизы и государственного экологического контроля.

2) Ввести в федеральном законодательстве норму, в соответствии с которой *предоставить право территориальным органам Минприроды России* при выдаче разрешений на размещение отходов *налагать запрет на захоронение или снижать в пределах до 50% лимиты на размещение* тех видов отходов, которые могут быть использованы в регионе в качестве вторичного сырья или в других хозяйственных целях. Перечень таких отходов должен определяться органами административного управления субъектов Российской Федерации.

3) Ввести в федеральном законодательстве норму, в соответствии с которой *предоставить право органам административного управления субъектов Российской Федерации устанавливать повышенные, в пределах до 10, коэффициенты к нормативам платежей за размещение* тех видов отходов, сбор и переработка которых организуются в рамках природоохранных или ресурсосберегающих региональных программ.

Новые специальные инструменты государственного регулирования должны иметь не только стимулирующий, но и принудительный характер. В числе таких инструментов целесообразно предусмотреть:

административное и экономическое принуждение использования отходов в качестве вторичных ресурсов за счет:

наложения ограничений на потребление природного сырья при условии наличия в регионе ресурсов взаимозаменяемого вторичного сырья;

наложения запрета на размещение на полигонах и свалках твердых коммунальных отходов тех видов отходов, которые используются в регионе в качестве сырья;

установления повышенных коэффициентов к ставкам платежей за размещение отходов на полигонах и свалках, если в регионе имеется возможность их переработки или сбыта в качестве вторичного сырья;

право устанавливать перечень таких отходов целесообразно предоставить местным органам власти;

нормирование уровня использования вторичного сырья при производстве наиболее распространенных видов промышленной продукции. Кстати, в странах ЕС такая практика получает все большее распространение;

стимулирование спроса на продукцию с использованием вторичного сырья за счет нормирования уровня использования вторичного сырья и применения механизмов государственного и муниципального заказов;

создание нормативно-правовых условий для обеспечения соблюдения принципа ответственности производителей за использование упаковки, а также некоторых видов продукции после использования;

залоговую стоимость на отдельные виды продукции с целью стимулирования процессов ее сбора после использования. Размеры залоговой стоимости должны устанавливаться предприятиями, осуществляющими прием и сбор таких отходов и согласовываться с производителями такой продукции.

При этом одним из финансово-экономических механизмов при реализации данных программ могут выступить федеральные и региональные целевые экологические фонды, которые при определенных условиях могли бы являться как гарантами инвестиций в отходоперерабатывающую отрасль, так и участвовать в софинансировании соответствующих проектов.