

УДК 338.467

**Момотова Оксана Николаевна, Сабельников Евгений Геннадьевич,
Савченко Ирина Петровна**

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ОТХОДАМИ В РОССИИ

В статье представлено теоретическое обобщение отечественного и зарубежного опыта управления отходами, а также регионального опыта Ставропольского края, выявлены основные дискуссионные вопросы и тенденции в развитии законодательства в области управления отходами. В частности, изучены этапы развития системы управления отходами за рубежом, в том числе роль отходов как потенциального источника энергии. А также уровень развития этих тенденций в России. Обозначены организационно-экономические и правовые коррективы, вносимые в процесс регулирования обращения отходов новым федеральным законом. Рассматриваются упущения и фрагментарный характер отдельных положений федерального закона, а также возможные направления развития механизма регулирования обращения отходов в РФ. Обобщается опыт Ставропольского края как пилотного региона в вопросах создания комплексной системы обращения с отходами. Формулируется основной тезис – необходимость перехода к комплексной системе управления отходами, предполагающей поддержание экономического и административного механизмов, стимулирующих уменьшение отходов, их разделение и переработку.

***Ключевые слова:** управление отходами, федеральные и региональные операторы, управление переработкой мусора, территориальная схема управления твердыми коммунальными отходами.*

Oksana Momotova, Eugene Sabel'nikov, Irina Savchenko ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC ASPECTS OF WASTE MANAGEMENT IN RUSSIA

In the article the theoretical generalization of domestic and foreign experience of waste management and regional experience of the Stavropol region, identified key discussion issues and trends in the development of legislation in the field of waste management. In particular, it studies the stages of development of the waste management system abroad, including the role of waste as a potential energy source. As well as the level of development of these trends in Russia. Designated organizational-economic and legal adjustments in the regulatory process for the treatment of waste by a new Federal law. Discusses the shortcomings and fragmented nature of certain provisions of Federal laws, as well as the possible directions of development of the mechanism of regulation of waste management in the Russian Federation. Summarizes the experience of the Stavropol region as a pilot region to create an integrated system of waste management. Formulated the main thesis – the need of transition to an integrated waste management system, involving the maintenance of economic and administrative mechanisms to encourage waste reduction, separation and recycling.

***Key words:** waste management, federal and regional operators, processing waste management, territorial scheme of municipal solid waste management.*

Существует распространённое мнение, что количество образующихся и перерабатываемых отходов характеризует уровень развития общества, а также является показателем его экономического потенциала. Причем здесь имеются в виду как технологические и экономические возможности общества по управлению и переработке мусора, так и общий объем образующегося мусора как потенциальная ресурсная и энергетическая составляющая. В будущем, по мнению ряда ученых, богатство общества будет оцениваться в том числе объемами накопленного мусора.

Экономически развитые страны уже несколько десятилетий (начиная с 80-х годов) рассматривают отходы производства и потребления с двух противоположных точек зрения: как экологическое бедствие и как потенциальный источник энергии.

Так, одна шестая часть населения развитых стран производит более трех четвертей всех мировых отходов планеты (половину всех отходов производят США). Тем не менее в Европейских странах практически отказались от захоронения отходов на полигонах, из года в год растет процент вторичной переработки отходов. А в Швейцарии уже пришли к необходимости закупки мусора в Норвегии для своих энерговырабатывающих мусороперерабатывающих заводов, рассматривают также Италию, Болгарию, Румынию.

Таким образом, в экономически развитых странах сформировалась система управления отходами. В своем развитии она прошла несколько этапов:

- 1) с начала 70-х годов размещение отходов происходит на мелких свалках;
- 2) в конце 70-х годов начинается строительство специальных инженерных сооружений, так называемых полигонов, на которых осуществляется мониторинг и утилизация биогаза;
- 3) в 80-е годы начинает работать система сортировки мусора, сбора полезных компонентов, начинается становление рынка вторичной переработки сырья;
- 4) в 90-е годы вводят механическую сепарацию органической составляющей мусорных отходов с целью ее дальнейшего компостирования;
- 5) актуальная схема переработки твердых бытовых отходов предполагает сортировку с целью отбора сырья для вторичного использования, отделение органики в целях компостирования и сухих фракций в целях сжигания и захоронения остатков (не более 10 % от первоначального объема мусора).

Следует отметить, что наша страна до сих пор не перешла даже к третьему этапу управления отходами.

Система управления отходами включает в себя несколько компонентов: разработку и принятие необходимой нормативно-правовой базы на всех уровнях государственной власти, начиная с федерального уровня, а также непосредственно производственную деятельность, учёт и контроль со стороны государственных уполномоченных структур [5].

Систему управления отходами в нашей стране можно условно представить как:

- 1) лимит образования отходов, учёт образования отходов, нормативы образования отходов и собственно образование отходов;
- 2) состав отходов;
- 3) сбор;
- 4) транспортировка;
- 5) вторичное использование, переработка;
- 6) захоронение, утилизация;
- 7) контроль оборота отходов.

При этом всё то, что непосредственно относится к производственной деятельности и осуществляется на местах, является полномочиями органов местного самоуправления и обязанностью собственников. Всё, что относится к нормативной документации и контролю является исключительными полномочиями государственных органов власти. Другими словами, отвечая за производственную деятельность по обращению отходов, муниципалитет не имеет возможности её регулировать. В новом федеральном законе предполагалось часть функций по диспетчеризации отходов (создание федерального оператора) передать на государственный уровень, а часть функций экономического регулирования (установление тарифов) на местный уровень.

Основы регулирования деятельности по обращению отходов были заложены Федеральным законом «Об отходах производства и потребления», принятым в 1998 году. До введения в действие данного законодательного акта действовали временные правила охраны окружающей среды от отходов производства и потребления в РФ, утвержденные Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ в 1994 году. Ко времени введения в действие федерального закона некоторые области уже успели принять свои региональные нормативные акты [6].

В рассматриваемом ФЗ впервые был определен собственник отходов: «Право собственности на отходы принадлежит собственнику сырья, материалов, полуфабрикатов, иных изделий или продуктов, а также товаров (продукции), в результате использования которых эти отходы образовались». То есть ответственность за образовавшийся мусор несет тот, кто является его производителем. Иному лицу право собственности можно передать, воспользовавшись договором купли-продажи.

В соответствии с указанным законом возможно также получить право собственности на брошенный на объекте собственности мусор «в случае, если отходы брошены собственником или иным образом оставлены им с целью отказаться от права собственности на них, лицо, в собственности, во владении либо в пользовании которого находится земельный участок, водоем или иной объект, где находятся брошенные отходы, может обратиться в свою собственность, приступив к их использованию...»

Ответственность в сфере управления дачными отходами в соответствии с Федеральным законом «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» от 15 апреля 1988 № ФЗ-66 должно было нести Правление дачного объединения: «в дачных поселках ответственность за организацию и вывоз бытовых отходов возложена на правление садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения».

Однако неурегулированность множества аспектов привела к длительному обсуждению изменений в Федеральный закон, определяющая часть которых вступила в силу в конце 2014 г.

Основные дискуссионные аспекты касались сферы обращения отходов, а точнее, введения диспетчеризации (оперативного учета отходов на всех стадиях их технологического цикла); увеличения сроков временного складирования отходов; разграничения полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления в связи с введением таких понятий, как норма накопления твердых коммунальных отходов, организация деятельности по сбору, транспортированию и утилизации отходов; установления запрета на захоронение отходов, которые могут быть использованы в качестве вторичного сырья (перечень видов отходов устанавливается Правительством РФ); создания федерального оператора в области обращения с отходами для того, чтобы поддерживать экологическую безопасность при осуществлении работ и оказании услуг в области обращения с отходами производства и потребления для государственных и других нужд; создания государственных и муниципальных внебюджетных фондов переработки отходов, на счетах которых аккумулируется плата за размещение отходов [3].

Однако в новом Федеральном законе приоритет был отдан принципу государственности, на задний план отошли механизмы экономического стимулирования, и упор был сделан на коммунальные отходы.

После введения в действие основных положений нового Федерального закона обозначился ряд тенденций: вопреки ухудшению экономической ситуации и проявлениям кризиса управление отходами стало интересной сферой привлечения инвестиций, начали поступать инвестпредложения от зарубежных организаций по использованию применяемых ими технологий по сбору и переработке коммунальных отходов; российский бизнес закрепляет за собой объекты размещения отходов, при этом не предусматривая отдельного сбора отходов, полной сортировки и переработки той части отходов, которую не получается утилизировать, не вникает в проблемы рекультивации земель функционирующих свалок. Произошел заметный рост стоимости отсортированного из отходов картона и макулатуры, пластика, ПЭТФ-сырья, автошин, аккумуляторов и т. д. Крупные торговые сети увидели экономическую целесообразность сбора своих упаковочных материалов по сравнению с уплатой утилизационного сбора, начали организацию сбора упаковки и рассматривают вопросы ее переработки. Крупными предприятиями-производителями запущен механизм стимулирования сбора потерявшей потребительские свойства продукции. Таким образом, промышленность постепенно готовится к введению утилизационного сбора.

Тем не менее не решен окончательно вопрос о придании статуса региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами в регионах. Закон соотносит этот вопрос с утверждением региональными органами власти территориальной схемы управления твердыми коммунальными отходами. Как правило, эта схема уже сложилась, и она достаточно конкурентная. Создание и поддержание кон-

курентной среды в данной отрасли весьма желательно, чтобы избежать угрозы «мусорного коллапса» со стороны монополиста и способствовать снижению тарифов. Также это позволит сохранить действующий в сфере обращения отходов местный бизнес, препятствуя сокращению рабочих мест и налоговой базы в регионе. Таким образом, регионального оператора целесообразно определять на конкурсной основе, при этом, безусловно, учитывать сложившуюся региональную отраслевую инфраструктуру, экономическую целесообразность и рентабельность перевозок. В качестве базовых рассматривать промышленные центры с населением от 100 тысяч человек, а региональные столицы делить не менее чем на два сектора по сбору отходов. Такой подход позволяет создать в данном бизнесе конкурентные условия и поэтому является наиболее приемлемым для органов власти и управления большинства российских регионов.

Процесс определения региональных операторов растянулся по времени, поскольку постановлением Правительства РФ еще не утверждены правила обращения с твердыми коммунальными отходами и типовые договоры в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами. После их утверждения потребуется приблизительно год для формирования территориальных схем управления твердыми коммунальными отходами.

Целесообразно отметить, что в новом Федеральном законе не рассматривается возможность введения института саморегулирования, которая активно поддерживается общественностью и предпринимательским сообществом в отношении отрасли обращения с отходами. Как мы уже указывали, была усилена государственная составляющая и произошел возврат к правовому механизму лицензирования сбора, транспортирования, обработки, использования, обезвреживания и размещения отходов.

На наш взгляд, саморегулирование в сфере обращения с отходами весьма возможно и не приведет к ухудшению экологической ситуации. Это подтверждается мировым опытом развития данной отрасли.

Целесообразно указать следующие доводы в пользу использования механизмов саморегулирования в сфере обращения с отходами:

- развитый внутренний контроль в саморегулируемых организациях способствует соблюдению отраслевых стандартов и вполне может быть эффективным и не содержать коррупционных признаков, если является публичным и осуществляется профессионально;
- отходоперерабатывающая отрасль эффективно работает только в условиях конкурентного рынка (что подтверждается мировым опытом саморегулирования ряда отраслевых рынков при реализации закрепленных за саморегулируемыми организациями государственных функций), который способствует привлечению частных инвестиций под гарантии саморегулируемых организаций;
- в силу публичного характера заключаемых договоров и строгого нормативного регулирования деятельности саморегулируемых организаций и их членов риски нанесения ущерба в основном минимизированы.

Еще одна проблема пока еще не до конца урегулирована – это создание соответствующих объектов размещения отходов. Так как действующее законодательство не позволяет помещать отходы на объекты для их размещения, не включенные в Госреестр, то регионы сразу столкнулись с проблемой их регистрации. К таким объектам применяются повышенные требования, поэтому в этой сфере часто наблюдаются злоупотребления.

Существенным недостатком нового Федерального закона является отсутствие внимания к такому важному аспекту, как управление отходами производства. Эти отходы являются опасными, но пока государственные власти ими не занимаются, более того на муниципальном уровне отсутствуют сведения о количестве, структуре и собственниках образовавшихся промотходов, а также месте их размещения. Чаще всего эти токсичные отходы оказываются на бытовых свалках, повышая уровень экологически обусловленной заболеваемости населения.

Принятый закон пока фрагментарно сказывается на рынке управления отходами, так как не разработано необходимое число подзаконных актов, что приводит к определенной стагнации начавшихся процессов внедрения законодательных механизмов.

Необходимо отметить, что в Ставропольском крае уже некоторое время действует измененная территориальная схема управления твердыми коммунальными отходами.

Впервые в РФ в Ставропольском крае применено межмуниципальное размещение объектов обращения с отходами по принципу «привязки» нескольких населенных пунктов к одному перерабатывающему комплексу. Всего было предложено 16 комплексов, два из которых имеют статус региональных технопарков. Принят и действует краевой закон «Об отдельных вопросах регулирования в области обращения с отходами производства и потребления».

Для сравнения, в 2007 году в крае действовали 503 свалки, 92 % из них являлись несанкционированными, мусор вывозился только с пятой части территории Ставрополья, износ специализированной техники составлял 70 %.

Органами местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края проведена масштабная работа по инвентаризации мест размещения отходов. Определено необходимое количество полигонов, мусоросортировочных комплексов, произведен расчет потребности в контейнерах и специализированной технике в зависимости от численности населения муниципальных районов и городских округов Ставропольского края. Во всех муниципальных образованиях Ставропольского края утверждены нормы накопления отходов.

Во всех муниципальных районах и городских округах Ставропольского края разработаны генеральные схемы очистки территорий населенных пунктов муниципальных образований Ставропольского края. Материалы генеральных схем очистки территорий населенных пунктов муниципальных образований Ставропольского края и послужили основанием для разработки схемы размещения объектов по обращению с отходами на территории края, «привязки» территорий к одному межмуниципальному зональному центру.

В крае была принята и действовала в течение пяти лет целевая программа «Отходы производства и потребления в Ставропольском крае на 2012–2016 гг.», основные задачи которой были связаны с созданием комплексной системы обращения с отходами; созданием условий для реализации инвестиционных проектов по строительству объектов по обращению с отходами; ликвидацией несанкционированных свалок и рекультивацией земель, нарушенных в результате негативного воздействия отходов; материально-техническим обеспечением сбора и вывоза бытовых отходов на территории края.

Таким образом, теоретическое обобщение и анализ отечественного и зарубежного опыта позволяет сделать определенные обобщения [4]:

- ежегодный рост объема отходов становится одной из важнейших общечеловеческих проблем [3];
- решение этой проблемы возможно при активном взаимодействии множества заинтересованных сторон: законодательной и исполнительной ветвей власти всех уровней, контролирующих учреждений, предприятий, общественных организаций, средств массовой информации, населения и бизнеса [1, 2];
- основным проблемным вопросом в организации вторичного использования отходов выступает сортировка мусора и выбор из него компонентов, которые целесообразно использовать, а не действующие технологии переработки. При эффективной сортировке получается перерабатывать около 90 % всех формирующихся отходов;
- сортировка мусора наиболее целесообразна и экономически выгодна, если она производится непосредственно населением, поэтому все заинтересованные стороны должны принимать активное участие в целенаправленной работе по информированию и вовлечению населения в процесс обращения отходов, в формировании целесообразной культуры обращения отходов;
- поскольку даже при эффективной переработке вторичных ресурсов, пока еще присутствует часть отходов, которая не может быть переработана и должна быть размещена на специализированных свалках или сожжена, то целесообразно поддерживать экономический и административный механизмы, стимулирующие уменьшение отходов, их разделение и переработку, то есть создание комплексных систем управления отходами.

Литература

1. Воронцова Г. В., Миляева Е. О. Инновации в сфере государственного и муниципального управления // НаукаПарк. 2016. № 1 (42). С. 21–25.
2. Воронцова Г. В., Серяк Е. В. Проблемы региональной инновационной политики // Материалы IV ежегодной научно-практической конференции Северо-Кавказского федерального университета «Университетская наука – региону». Ставрополь, 2016. С. 142–145.
3. Проект изменений в закон об отходах производства и потребления [Электронный ресурс]. URL: http://www.geotochka.ru/index.php?catid=13:2010-08-04-13-40-27&id=1089:2010-08-26-11-39-22&Itemid=55&option=com_content&view=article
4. Управление отходами // Электронный журнал энергосервисной компании «Экологические системы». 2008. № 2. Февраль.
5. Шароховская И. М., Ф. И. Таран, Ю. Н. Ясаков Система управления отходами в России. Анализ, проблемы, решение // Рециклинг отходов. 2008. № 1(13). Февраль.
6. Янская И. Мусор в законе // Экология и право [Электронный ресурс]. URL: <http://www.solidwaste.ru/publ/view/66.html>

УДК 339.72

Пакова Ольга Николаевна, Хасанов Антон Зурабович

ЕВРОРЫНОК И ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ РОССИЙСКИХ БАНКОВ

В статье рассмотрены актуальные вопросы функционирования европейского рынка в глобализирующейся экономике. Уточнено понятие «еврорынок», рассмотрены виды операций и кредитов на еврорынке, его участники и направления развития. Выявлены главные изменения в операциях на еврорынке в условиях глобализации, установлена доля участия Банка России и национальных банков, обоснована необходимость повышения эффективности функционирования финансового рынка в целях усиления международных экономических связей и увеличения объемов международной торговли финансовыми инструментами.

Ключевые слова: глобализация, кредиты, сделки на еврорынке, эффективность рынка, финансовые инструменты.

Olga Pakova, Anton Khasanov

THE RISKS ON THE RUSSIAN FINANCIAL MARKET IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION

The article considers topical issues of the functioning of the European market in a globalizing economy. The notion of «Euromarket», considers the types of transactions and loans in the Euromarket, the participants and direction of development. Identified major changes in operations on the Euromarket in the context of globalization, a share of participation of Bank of Russia and the national banks, the necessity of increase of efficiency of functioning of the financial market in order to strengthen the international economic relations and increasing the volume of international trade in financial instruments.

Key words: globalization, loans, transactions in the Euromarket, market efficiency, financial instruments.

Современный этап интеграции мировых экономических систем отличается развитием финансовой глобализации. Наблюдается рост финансовой корреляции национальных финансовых систем в связи с увеличением количества международных операций и объемов межгосударственных потоков капитала, более быстрого и широкого распространения технологий [1, с. 29].

В условиях неизбежного углубления интеграции в экономической сфере между всеми странами планеты все большее развитие получают отношения в сфере торговли первичными и вторичными финансовыми инструментами на так называемом «еврорынке». Объемы торговли такими специфич-