

ТРИ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПА УПРАВЛЕНИЯ ТБО

Многие международные программы помощи и сотрудничества касаются управления твердыми бытовыми отходами или, по-английски, Solid Waste Management (SWM). Английская аббревиатура стала интернациональной, поэтому мы ее сохраним (оставим). Это выражается в заявках на участие в тендере по реформированию или модернизации управления отходами в том или ином регионе на срок от 18 месяцев до 3 лет и на значительные суммы. Этой теме были посвящены несколько публикаций. Увы, всякий раз вновь обнаруживается преобладание модели широкого и, естественно, европейского предназначения. Так как мы сталкивались с таким положением на протяжении более десяти лет и занимались этим на местах, нам представляется полезным уделить время тому, чтобы сформулировать несколько принципов.

Мы вынуждены констатировать, что управление ТБО в странах с переходным типом экономики, как в менее экономически развитых, находится в состоянии упадка. Но сначала необходимо определить его задачи. Необработанные отходы можно рассматривать как оставленные (брошенные), в полном соответствии с определением отходов: *любой объект, который его владелец решает исключить из употребления*. Наиболее общий и вредный результат такого оставления – загрязнение водных ресурсов, немедленное и отсроченное воздействие которого касается здоровья человека. Согласно одному из немногих серьезных исследований на эту тему, Министерство защиты окружающей среды Российской Федерации в 1994 году пришло к заключению, что загрязнение (водных) ресурсов, производимое 160 000 несанкционированных свалок вызывает 85 000 смертей в год среди младенцев и пожилых людей. Экстраполяция в 2 000 000 смертей в год на всей планете не так уж глупа. Что уж говорить об ущербе от видимых или скрытых генетических уродств?

Следовательно, суть управления ТБО состоит в том, чтобы ограничить эти потоки возможного загрязнения. И это главное, так как речь идет о гибели людей. Первая цель, которой необходимо достигнуть в этом случае, и она зачастую амбициозна, заключается в том, чтобы прекратить усугублять ситуацию, не прибавлять больше отходов на несанкционированных свалках, не увеличивать потоки загрязнения водных ресурсов. Это мы называем ограничением потоков отходов. Конкретно это значит быть уверенными в том, что собраны все отходы и все они доставлены в места, где они будут изолированы от окружающей среды. Для этого необходимы три условия, и мы их определяем как три основных принципа управления ТБО.

ПОБЕДИТЬ БУМАЖНЫХ ТИГРОВ

Во всем мире управление отходами является результатом общественного договора. Жизнь сообществ немедленно формулирует принцип введения общественных норм для размещения отходов сообщества в одном месте, в стороне от мест обитания. Отходы всегда относят в сторону, как говорил Жан Гуйе¹. Со временем, в процессе развития, общество совершенствуется, но управление отходами остается всегда в ведении сообщества или его производных, таких как коммуна, округ, государство. Обычно город управляет бытовыми отходами. С развитием наших научных знаний в этой области, появились такие понятия как промышленные, специальные, опасные и другие отходы, управление которыми часто находится в ведении более высоких инстанций. Но вернемся к бытовым отходам.

¹ Создатель рудологии и одноименного института в Университете Мэна (Le Mans)

Для их обработки нужны средства. Установился обычай взимать плату за эту услугу с человека в виде налога на мусор или тарифа на его вывоз. Воображение богато и мы можем найти массу механизмов расчета основания этого налога, будь то площадь жилища, его комфортабельность, доходы его жильцов, размер семьи и т.д....Все они стремятся разработать механизм социальной справедливости, приближаясь к точной цене посредством наиболее реалистической оценки производства отходов. На администрацию возложена разработка этих способов расчета. На администрацию возложено составление списка налогоплательщиков. Администрации поручено взимать налог. И взимание может быть распределено между несколькими структурами, в зависимости от типа проживания – коллективного или индивидуального.

Первое что делает консультант - он знакомится с существующей системой налогообложения бытовых отходов. И он всегда констатирует, что эти бумажные тигры скрывают, что взимание налога производится в объеме от 50 до 80%, т.е., что реально возможно взыскать суммы именно такого порядка.

Одновременно он констатирует, что службам сбора и удаления (уничтожения) бытовых отходов не хватает средств, будь то контейнерная база (состав), техническое состояние и количество мусороборочных машин, состояние официально разрешенных свалок, выплата зарплат персоналу, дефицит горючего и т.д.... Что уж там говорить об административных ресурсах. В некоем столичном городе, с 8-миллионным населением, который претендует на звание развитого, еще в 2000 году определение налоговых ставок, составление списков и взимание налогов осуществлялось с помощью карточек и авторучек! Недавно мы посетили территориальные громады, в которых кредиторские задолженности по налогу на мусор составляли более чем годовую сумму.

Ничего нельзя сделать при отсутствии средств. Если есть желание собрать все отходы, необходимо, чтобы службы, на которые возложена эта задача, имели средства. Следовательно, первый основной принцип состоит в том, чтобы восстановить эффективность системы налогообложения. В то же время, эти страны характеризуются разницей в доходах и наличием большей части населения, находящейся за чертой бедности. Следовательно, необходимо следить за эффективностью достаточно широко распространенного механизма денежных компенсаций, посредством которого государство назначает субсидии: они должны выплачиваться вовремя.

САНИТАРНАЯ СВАЛКА (ПОЛИГОН)

Французскому словосочетанию «центр технического захоронения» мы предпочитаем английское- *sanitary landfill* (мусорная свалка, полигон). Оно лучше соответствует преследуемым целям. После того, как все отходы собраны, их нужно где-то разместить. Ради Бога, давайте немедленно расстанемся с иллюзией их переработки. В данных местных условиях бесполезно что-либо собирать, если не существует перерабатывающих предприятий и особенно, если механизм раздельного сбора не приспособлен к возможностям перерабатывающих предприятий. Однако, если даже все это будет сделано, без нашего участия, так как мы этого не предлагаем, можно рассчитывать на переработку не более чем 10% собранных отходов. Оставшиеся 90% все равно должны быть куда-то вывезены.

В промышленно развитых странах существует множество международных и национальных правил, касающихся отходов, которые устанавливаются исходя из уровня технического развития и даже оптимальных доступных технологий (по-английски ВАТ – *Best Available Techniques*), так как у нас есть на это средства. Но средства есть не у всех. Стало быть, вернемся к задаче воспрепятствовать загрязнению водных ресурсов отходами,

которые разлагаются и вступают в химические реакции. В отношении этой задачи, ряд (сумма, комплекс) местных средств, и разумные финансовые затраты позволяют определить правила игры: минимальные критерии, которые необходимо установить, чтобы свалки имели достаточную степень безопасности, обеспечивающую защиту водных ресурсов на приемлемых для территориальной громады экономических условиях.

На основании этих критериев можно потом зонировать будущие свалки. С одной стороны, можно будет найти немного благоприятных (подходящих) мест, а с другой – легче хорошо управлять одной свалкой на 100 – 200 000 тонн в год, чем множеством свалок на 10 000 тонн/год. Следовательно, это должно привести к выработке региональной программы по созданию безопасных или санитарных свалок.

В отношении промышленных отходов необходим такой же подход. Главное – вывезти их с завода и поместить в надежное место. И если сегодня нет экономических возможностей для их переработки, нужно предусмотреть обратимую (реверсивную) бункеризацию.

Следовательно, второй основной принцип состоит в том, чтобы охватить территорию комплексом (сетью) свалок, позволяющим изолировать всю совокупность отходов от окружающей среды. Для постепенного внедрения этого принципа полезно будет дать трезвую оценку уже существующим свалкам, которые можно какое-то время поддерживать в действующем состоянии без существенного вреда для окружающей среды.

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИЦИЯ (ИНСПЕКЦИЯ)

Будем реалистами. Никто не хочет платить за защиту окружающей среды. Раз уж мы нашли средства для контроля потенциального объема отходов и их (назначения), нужно контролировать все операции, входящие в состав технологической цепочки. Это задача государственной власти и полномочие полиции. Для этого нужно контролировать природу отходов, их количество, происхождение, транспортировку, хорошее функционирование свалок. Для осуществления такого контроля необходимо располагать надежными средствами измерения (лаборатории, распространение взвешивания отходов). Нужно, чтобы администрация располагала достаточными средствами и механизмом санкций, и чтобы эти санкции были применимы.

Общая аномалия в этой ситуации – коррупция. Будем прозорливы и в этом отношении. Если субъекту вменяется в обязанность нечто такое, для выполнения чего не существует разумного оперативного решения, например, если вводится такой тип обработки отходов, для которого нет соответствующего оборудования или это стоит безумно дорого, появляется взяткодатель. Если администрации даны полномочия и не дано надлежащих средств для работы (включая заработную плату чиновников), появляется взяточник. И когда взяткодатель и взяточник встречаются – это коррупция.

И, наконец, стараясь способствовать минимальной демократии, нужно, чтобы всякое решение администрации в ответчика могло быть оспорено в суде с приемлемыми шансами на успех и при необходимости, с участием адвоката.

Таким образом, третий основной принцип состоит в создании или восстановлении истинного управления окружающей средой и всех необходимых дополнительных составляющих.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Все это не делается за несколько дней одним постановлением (указом). Нас всегда беспокоит, если в тексте заявки на участие в тендере встречаются слова «выход на европейский уровень регулирования». Как будто достаточно перевести европейский опыт в полном объеме на родной язык и поставить его на голосование в парламенте. Это такая глупость, которая в результате дает обратный эффект, так как, предписывая (создавая) невыполнимые обязанности, порождает новую сферу коррупции.

Местные власти должны иметь возможность управлять в существующей обстановке. В этом единственный смысл сотрудничества. Но задание усложняется тем, что необходимо одновременно управлять переходным процессом. Вопрос, который всегда нужно задавать: «Что можно сделать с тем, что есть?» Можно предположить только оздоровление экономики, если не ее развитие. В этом смысл всякого сотрудничества. После того как будут выведены на нужный уровень (приведены в соответствие) все три основных принципа, а это уже потребует экономических усилий, сближение существующей практики с «передовым» регулированием будет только расти. Таким образом, необходимо создать структуру, которая занималась бы согласованием позиций и управлением этим развитием. Конечно, нужно, чтобы охрана окружающей среды и управление отходами были по-настоящему приоритетными направлениями, но нельзя представлять ничего, что превосходило бы имеющиеся возможности. Необходим План и структура Плана. План необходим для принятия согласованных решений на многие годы, для наблюдения за их соответствием экономике, регулированию, контролирующим органам. Структура Плана необходима для подготовки этих решений с представительством (с участием) депутатов и административных органов, равно как и юридических лиц, чтобы актуализировать данные величины (объемы) отходов, чтобы контролировать надлежащее исполнение Плана.

Главным всегда должен быть горизонтальный принцип всех этих стратегических замечаний - согласованность и синхронизация. Управление отходами включает различные компоненты. Мы сказали о регулировании, экологической полиции, лабораториях по контролю, обрабатывающих комплексах, финансовых средствах, администрации. К этому нужно было бы добавить еще нормы отбора проб и анализа, информирование населения и депутатов обучение чиновников и депутатов и многое другое. Опасно развивать одну из составляющих данной сферы, не проверив, продолжают ли все другие соответствовать ей, и что эта последняя соответствует остальной системе. Это основной параметр Плана: принимать решения, но следить за тем, чтобы они всегда были синхронны и согласованны.

Подводя итог, отметим, что всякий раз, когда рассматривается вопрос о модернизации управления отходами, нужно иметь скромность в качестве первой поставить задачу ограничения потока отходов. Для этого необходимы три операционных условия, которые являются также промежуточными задачами – иметь технические и финансовые средства для сбора всей совокупности отходов, иметь «здоровые» бункерные емкости, чтобы принять всю совокупность отходов, иметь набор (комплекс) согласованных и эффективных учреждений, чтобы контролировать поток отходов.

