

УДК 338 : 504

## Эколого-экономический анализ региональной политики в сфере обращения с отходами (на примере Мурманской области)

Е.М. Ключникова<sup>2</sup>, В.А. Маслобоев<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> *Апатитский филиал МГТУ, кафедра химии и строительного материаловедения*

<sup>2</sup> *Институт проблем промышленной экологии Севера КНЦ РАН*

**Аннотация.** В статье приводится обзор эколого-экономических проблем, вызванных существующим способом обращения с промышленными и бытовыми отходами в Мурманской области. Анализируется региональная политика в сфере обращения с отходами. Даются рекомендации по ее совершенствованию.

**Abstract.** The paper reviews environmental and economical problems connected with current waste management practice in the Murmansk region. The regional waste management policy has been analyzed. Some recommendations for its improvement have been given.

**Ключевые слова:** обращение с отходами, загрязнение, региональная политика, экономические методы управления, региональная программа

**Key words:** waste management, pollution, regional policy, economic regulation, regional action plan

### 1. Введение

Согласно "Экологической доктрине Российской Федерации" (утверждена распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р), высокое качество жизни и здоровья населения страны, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды (*Об утверждении..., Система "КонсультантПлюс"*). Для Севера характерна малая экологическая емкость природной среды, поэтому устойчивое хозяйство, в значительно большей степени, чем во многих других районах, требует экофильности сознания (*Красовская, 2008*). В настоящий момент на уровне Правительства РФ уделяется большое внимание вопросам экологической безопасности в Арктической зоне, из сфер хозяйственной деятельности в качестве приоритетной выделена сфера обращения с отходами. Поэтому представляется целесообразным провести эколого-экономический анализ региональной политики в сфере обращения с отходами и проблем, связанных с названной сферой, с точки зрения их влияния на качество жизни населения Мурманской области.

Вопросы обеспечения баланса между сохранением окружающей среды и экономическим развитием в целях улучшения качества жизни лучше всего сформулированы в рамках концепции устойчивого развития, формирование которой было положено докладом "Наше общее будущее", представленном в 1987 г. Всемирной комиссией ООН по окружающей среде и развитию под руководством Гру Харлем Брунтланд (*Наше общее будущее, 1987*). Вопросам управления отходами посвящена глава 21 "Повестки на 21 век" (принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года), в которой констатируется, что "экологически обоснованное управление отходами является важным элементом в поддержании качества окружающей среды на Земле..." (*Повестка..., 1992*). На Всемирном саммите по устойчивому развитию в 2002 г. все страны подтвердили важность экологически обоснованного управления отходами. Было признано, что приоритетное внимание необходимо уделять вопросам предотвращения и минимизации образования отходов, а также повторному использованию и утилизации отходов, в том числе развитию технологий преобразования отходов в энергию.

Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" в качестве основных принципов государственной политики определяет охрану здоровья человека, поддержание или восстановление благоприятного состояния окружающей среды и сохранение биологического разнообразия. Для этого необходимо научно обоснованное сочетание экологических и экономических интересов общества в целях обеспечения его устойчивого развития, использование новейших научно-технических достижений в целях реализации малоотходных и безотходных технологий, осуществление комплексной переработки материально-сырьевых ресурсов в целях уменьшения количества отходов, использование методов

экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот.

Таким образом, основные принципы государственной политики в области обращения с отходами соответствуют важнейшему требованию на пути к устойчивому развитию: отходы минимальны, а переработка вторичных ресурсов максимально полная.

Региональная политика Мурманской области в сфере обращения с отходами определяется законом Мурманской области "О полномочиях органов государственной власти Мурманской области в сфере обращения с отходами производства и потребления" и "Концепцией по оптимизации управления отходами потребления в Мурманской области". Согласно данным документам, основными принципами региональной политики в области обращения с отходами являются обеспечение приоритета использования отходов над их захоронением, внедрение перспективных методов управления отходами, перспективных отечественных и зарубежных технологий для использования, обезвреживания, хранения и захоронения отходов.

Целью государственной поддержки органами государственной власти Мурманской области деятельности в сфере обращения с отходами является уменьшение количества образующихся отходов, увеличение объемов их использования и обезвреживания, а также уменьшение объемов размещения, обеспечение безопасного хранения и захоронения отходов.

Таким образом, региональная политика Мурманской области в области обращения с отходами также основывается на устойчивых подходах и декларирует обеспечение экологической безопасности и приоритет использования отходов в качестве вторичных ресурсов перед их захоронением.

## **2. Обзор экологических и экономических проблем сферы обращения с отходами Мурманской области**

Несмотря на прогрессивные подходы к формированию региональной политики, существующая ситуация в сфере обращения с отходами в Мурманской области далека от стандартов устойчивого развития.

Более 98 %, а в отдельные годы до 99,8 % от всех отходов производства и потребления в области образуют предприятия горнодобывающего и горно-перерабатывающего комплекса (ГПК). При этом в качестве сырья для производства продукции, для закладки в выемки отработанных карьеров и рудников в разные годы используется от 5 до 31 % образованных отходов. Остальные отходы горнодобывающей промышленности захораниваются в отвалах и хвостохранилищах. На 2007 г. в Мурманской области накопилось 6,5 млрд т отходов ГПК (*Доклады, 1997-2010*).

Хвосты обогащения, вскрышные и проходческие породы, размещенные на местности, разрушают природные ландшафты. Увеличение площадей, отчуждаемых под отвалы, происходит ежегодно. Также постоянно осуществляются сбросы загрязняющих веществ с полей хвостохранилищ большинства предприятий, обусловленные фильтрацией хвостохранилищ и не полным водооборотом в системе "обогажительная фабрика – хвостохранилище". Химические процессы, происходящие в толще отвалов, приводят к выделению в окружающую среду не свойственных ей химических веществ, часто оказывающих негативное воздействие на живые организмы, в том числе на здоровье человека (*Мазухина и др., 2009; Вишневская и др., 2010*). Пыление полей хвостохранилищ и отвалов вскрышных пород в летний период служит причиной превышения предельно допустимых концентраций взвешенных веществ в населенных пунктах, оказывает негативное влияние на здоровье населения.

Неблагоприятные воздействия размещения отходов горнодобывающей промышленности снижают качество жизни населения Мурманской области, 42 % которого проживают в городах и поселках, расположенных в непосредственной близости от предприятий горнопромышленного комплекса. С экономической точки зрения, деградация природной среды уменьшает инвестиционную привлекательность территории (*Фоменко, 2001*).

Переработка или вторичное использование отходов ГПК находится на низком уровне, доля используемых отходов не превышает 30 %. Отходы теплостанций размещаются в золошлакоотвалах (ЗШО), которые также занимают определенные площади, являются источником загрязнения окружающей среды и требуют значительных эксплуатационных затрат. В то же время, ЗШО по своему составу и свойствам являются ценным минеральным сырьем. Например, в Германии зола и шлаки используются более чем на 80 %, во Франции – 65 %, а в России всего – 4 %. В Мурманской области незначительное количество шлака используется для дорожного строительства, отсыпки территорий и в качестве изолирующего материала на свалках твердых бытовых отходов (ТБО).

В сфере обращения с отходами потребления ситуация также далека от экологически допустимой. В среднем за год в области образуется около 400 тыс. т твердых бытовых отходов, из них используется (перерабатывается в энергию) – сжигается на мусоросжигательном заводе в городе Мурманске –

около 90 тыс. т/год. Полигонов, оборудованных по современным экологическим требованиям, в области нет. Занимаемая свалками площадь составляет более 150 га. Несанкционированных мест размещения отходов насчитывается более 40 (несанкционированные места размещения отходов – это такие места, где не соблюдаются природоохранные и санитарные требования). Санкционированных мест размещения отходов в Мурманской области – 19. Промышленное использование вторсырья (шины, картон, пластмасса) имеется только в двух городах Мурманской области (Мурманске и Апатитах), перерабатываемые объемы ничтожно малы.

Проблемы, существующие в сфере обращения с отходами потребления, ежегодно с 1998 г. констатируются в Докладах о состоянии окружающей среды Мурманской области. Свалки оказывают негативное воздействие на окружающую среду. По данным мониторинга в период снеготаяния по некоторым ингредиентам могут достигаться высокие и экстремально высокие уровни загрязнения поверхностных водных объектов (*Сандимиров и др.*, 2004). Высокие уровни загрязнения от свалок ТБО обуславливаются: необоснованным выбором площадки для организации свалки; нарушением правил их эксплуатации; недостаточной изоляцией поступающих отходов от воздействия факторов окружающей среды; недостаточным контролем за поступлением на свалки ТБО токсичных веществ и опасных отходов, которые должны обезвреживаться на специально оборудованном полигоне. Система сбора ТБО не обеспечивает отделение из них вторичного сырья и, что особенно важно – опасных отходов (опасные промышленные отходы, приборы и оборудование, содержащие ртуть, кадмий и другие токсичные металлы, источники тока, отходы, содержащие нефтепродукты, поливинилхлорид, другие галогенсодержащие полимеры и пр.). Такие виды отходов при складировании их на полигонах или при сжигании приводят к загрязнению окружающей среды опасными токсикантами.

Например, санкционированная свалка города Апатиты располагается в 8 км от центра города в 150 м от реки Белая. На свалке размещаются твердые бытовые и промышленные отходы двух городов – Апатитов и Кировска. Свалка эксплуатируется 1997 г.

Как показывает рисунок, объем отходов, размещаемых на санкционированной свалке города Апатиты, постоянно увеличивается. При этом объемы промышленных отходов год от года растут незначительно, а объемы отходов домохозяйств – существенно.

Наиболее уязвимые компоненты окружающей среды при эксплуатации полигона ТБиПО – грунтовые и поверхностные воды.

Сточные воды формируются в результате инфильтрации атмосферных осадков, отжимных вод, биохимических и химических процессов разложения отходов, и на протяжении всего жизненного цикла полигона являются источником загрязнения почв, поверхностных и подземных вод. Кроме того, концентрация элементов в твердой фазе способствует созданию вторичного источника загрязнения, поскольку после рекультивации загрязнители из связанной формы могут вновь переходить в фильтрующиеся воды.

В силу сложности и многообразия процессов, происходящих при деструкции твердых бытовых отходов и длительности этих процессов, можно оценить только изменение концентраций загрязняющих веществ, поступающих из свалочного тела и определяющих степень загрязнения в различных точках близлежащих водных объектов.

Фильтрат, образуемый в процессе естественного разложения отходов, – высокоминерализованный (25-30 мг/дм) и токсичный продукт, содержащий в аномальных количествах тяжелые металлы (свинец, ртуть, цинк, кадмий, марганец), хлор-, сульфат-ионы и другие агрессивные компоненты. Попадая в подземные воды, фильтрат приобретает высокую миграционную способность и вовлекается в область действия водозаборов (*Пустозеров*, 2002).

Необорудованные свалки оказывают негативное воздействие на атмосферу. Под воздействием микрофлоры в толще твердых бытовых и промышленных отходов происходит биотермический анаэробный процесс распада органической составляющей отходов. Конечным продуктом этого процесса является биогаз, основную объемную массу которого составляют метан и диоксид углерода. Наряду с ними, выделяется еще ряд компонентов, среди которых пары воды, оксид углерода, сероводород, фенол, и др. примеси, обладающие вредными для здоровья населения свойствами.

При функционировании свалки в результате биотермического анаэробного распада органических составляющих твердых бытовых отходов происходит выделение биогаза с поверхности. Биогаз состоит из метана, углекислого газа и токсичных примесей, и не только загрязняет атмосферный воздух, но и вносит вклад в изменение климата.

Для решения проблемы негативного воздействия свалки на окружающую среду на территории города Апатиты в 2002 г. принято решение о разработке проектной документации, а в 2006 г. начато строительство нового полигона твердых бытовых и промышленных отходов, оборудованного защитным экраном для предотвращения загрязнения грунтовых вод. Строительство полигона велось за счет средств

областного и городского бюджета. Стоимость строительства является высокой, выделение бюджетного финансирования в необходимых объемах невозможно, поэтому с 2009 г. строительство фактически заморожено.

Таким образом, отходы продолжают вносить значительный вклад в загрязнение поверхностных водных объектов, грунтовых вод, почв и атмосферного воздуха.

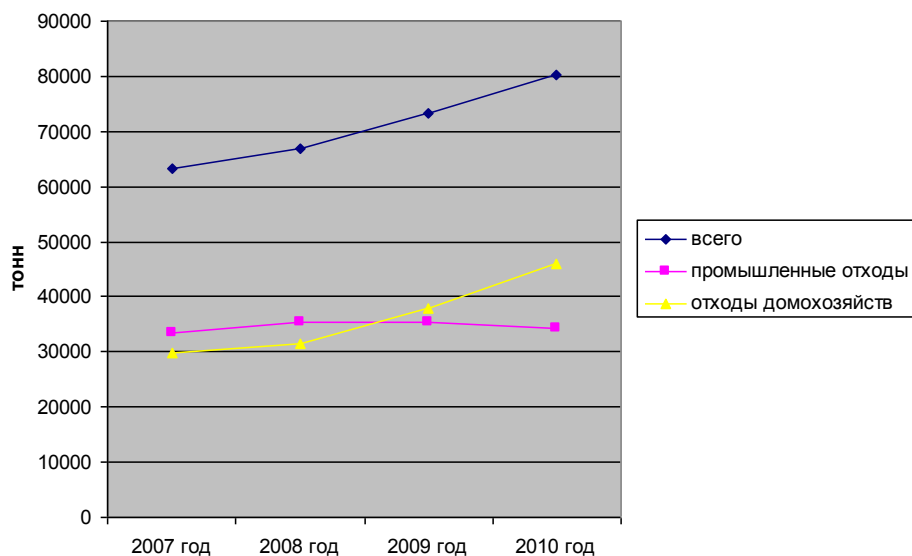


Рис. Объем и структура отходов, размещаемых на санкционированной свалке города Апатиты (по данным администрации города Апатиты)

Ежегодно с 1997 до 2009 гг. доклады о состоянии окружающей среды в Мурманской области фиксируют одни и те же проблемы сферы обращения с отходами, а именно:

- в области отсутствуют оборудованные полигоны для размещения отходов, поэтому загрязняющие вещества беспрепятственно попадают в окружающую среду;
- стоимость строительства оборудованных полигонов является высокой; ни местные, ни региональный бюджеты не в состоянии инвестировать средства в строительство полигонов;
- жилищно-коммунальный сектор не охвачен системой сбора и утилизации опасных отходов, которые захораниваются совместно с ТБО, повышая экологические риски;
- отсутствует система сбора и утилизации вторичных ресурсов;
- не решен вопрос утилизации медицинских и биологических отходов, резиновых отходов, отработанных нефтепродуктов и т.п.

### 3. Анализ региональной политики в сфере обращения с отходами

Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" к полномочиям субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами относит: проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возникших при осуществлении обращения с отходами; разработку и реализацию региональных программ в области обращения с отходами; принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, контроль за их исполнением; осуществление государственного надзора в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих региональному государственному экологическому надзору; участие в организации обеспечения населения информацией в области обращения с отходами.

Для решения выявленных проблем еще в 1998 г. Правительством Мурманской области была поставлена задача (*Доклады, 1997-2010*) по созданию в Мурманской области прецедента использования комплексной системы управления материальными, финансовыми и информационными потоками в сфере обращения с отходами производства и потребления. В 1999 г. разработана и передана Правительством на рассмотрение в областную Думу концепция региональной (Мурманской областной) системы обращения с ТБО, которая так и не была утверждена.

До 2008 г., когда была утверждена концепция по оптимизации управления отходами потребления в Мурманской области (далее – Концепция) (*О концепции..., Система "КонсультантПлюс"*), региональная политика в сфере обращения с отходами строилась без установленных стратегических целей и формировалась региональными целевыми программами.

Так, в программе на 2002 г. содержался набор разрозненных мероприятий по строительству полигонов промышленных отходов (Мурманск, Кандалакша, Оленегорск), проектированию полигонов твердых бытовых и промышленных отходов (Мурманск, Апатиты, Оленегорск), строительству полигонов твердых бытовых и промышленных отходов (Ковдор, Ена, Мурманск), обеспечению приема и утилизации ртутисодержащих отходов бюджетных учреждений и домохозяйств (Мурманск, Ловозеро), приобретение печи для уничтожения биологических и медицинских отходов (Мурманск).

Из требовавшихся на реализацию программы 55 млн руб., бюджет области выделил 23,128 млн руб., что не позволило реализовать большую часть мероприятий в сфере обращения с отходами.

В программе на 2003 г. присутствует мероприятие по завершению проектирования полигона твердых бытовых и промышленных отходов в г. Апатиты и строительство полигона в г. Ковдор.

В программе на 2004 г. присутствует только мероприятие "Полигон твердых бытовых и промышленных отходов Апатитско-Кировского района".

В программе на 2005 г. содержались мероприятия по проектированию полигонов твердых бытовых и промышленных отходов (Мурманск, Апатиты), строительству полигона твердых бытовых и промышленных отходов в г. Ковдор, приобретение печи для уничтожения биологических и медицинских отходов (Мурманск). Впервые программа принята до утверждения областного бюджета на программный период (*Система "КонсультантПлюс"*).

Как видно из приведенной информации, программные мероприятия носят непоследовательный характер. Строительство полигона в г. Ковдор планировалось осуществлять в 2002, в 2003 и в 2005 годах, но не планировалось в 2004 г. Мероприятия по покупке печи для утилизации медицинских и биологических отходов планировались в 2002 и в 2005 гг., при этом не планировались в 2003 и в 2004 годах.

С 2006 г. разрабатываются долгосрочные региональные программы сроком на 3 года. И во второй раз делается попытка разработать основу региональной политики в сфере обращения с отходами, через мероприятие программы – "разработка и реализация программы по обращению с твердыми бытовыми отходами на территории Мурманской области". Благодаря этому мероприятию была разработана и в 2008 г. утверждена Концепция по оптимизации управления отходами потребления в Мурманской области. Концепция определила общие положения реализации региональной политики Мурманской области в сфере обращения с отходами потребления в соответствии с природоохранным законодательством. Были сформулированы задачи для организации эффективного управления отходами.

Региональная политика отныне базируется на принципах обеспечения приоритета использования отходов над их захоронением, внедрения перспективных методов управления отходами и внедрения перспективных отечественных и зарубежных технологий для использования, обеззараживания, хранения и захоронения отходов.

Для организации эффективного управления отходами предполагается объединить усилия нескольких муниципальных образований, заключить межмуниципальные соглашения по оптимизации управления потоками отходов на территории. Это позволит концентрировать отходы на оборудованных полигонах, собирать товарные партии вторичных ресурсов. Концентрация отходов приведет к улучшению экономических показателей предприятий, ведущих свою деятельность в сфере обращения с отходами.

Главным подходом при формировании региональной политики в сфере обращения с отходами, согласно Концепции, является преобладание экономических методов управления отходами над административными. Для этого предполагается осуществлять совершенствование тарифной политики на основе соблюдения принципа "загрязнитель платит" и совершенствование системы учета и контроля за образованием и перемещением отходов, кроме того, – развивать сотрудничество государственного, муниципального и частного секторов.

В целях обеспечения приоритета использования отходов над их захоронением Концепция ставит задачи по развитию рынков вторсырья, по внедрению селективного сбора отходов, по организации пунктов сбора вторсырья, строительству мусоросортировочных комплексов и предприятий по переработке вторсырья. При этом предполагается стимулировать применение новейших технологий по переработке отходов во вторичные материалы.

Для реализации поставленных Концепцией целей и задач была разработана и утверждена региональная целевая программа "Отходы" на 2009-2013 гг. Цель Программы – обеспечение права граждан Мурманской области на благоприятную окружающую среду. Программой предусматривались мероприятия по совершенствованию нормативно-правового и методического обеспечения в области обращения с отходами; разработке экономических механизмов стимулирования деятельности в области обращения с отходами; осуществлению комплекса научно-исследовательских и проектно-испытательских работ, направленных на создание перспективных ресурсосберегающих и малоотходных технологий, эффективных средств и методов переработки и обезвреживания отходов на территории

Мурманской области; созданию и обеспечению функционирования системы обращения с отходами на территории Мурманской области, формированию производственной базы для сбора, транспортировки, использования, обезвреживания отходов, увеличению доли отходов, используемых в качестве вторичного сырья, разработке инвестиционных проектов в данной сфере; воспитанию экологической культуры у населения; строительству полигонов для размещения отходов, оборудованных с учетом экологических, санитарных и противопожарных правил; рекультивации отслуживших свой срок полигонов и ликвидации несанкционированных свалок (*Система "КонсультантПлюс"*).

Механизм реализации Программы предусматривал стимулирование межмуниципального взаимодействия по вопросам организации захоронения отходов (строительство полигонов, общих для нескольких муниципальных образований). Правила предоставления субсидий из областного бюджета бюджетам муниципальных районов (городских округов) на финансовое обеспечение мероприятий Программы направлены на стимулирование муниципальных образований по разработке муниципальных программ в сфере обращения с отходами, основанных на принципах Концепции. В результате в 17 муниципальных образованиях были разработаны муниципальные целевые программы по оптимизации управления отходами потребления с учетом положений Концепции. Таким образом, сделан первый шаг к сформированию согласованной на региональном и муниципальном уровнях политики обращения с отходами в Мурманской области.

Стоимость реализации Программы должна была составить 1 756 560 тыс. руб. Из них большая часть – 1 223 100 тыс. руб., – должны были составить привлеченные средства. В качестве механизма по привлечению частных инвестиций в строительство объектов природоохранной инфраструктуры было предложено предоставление субсидий из областного бюджета на финансовую поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих свою деятельность в сфере обращения с отходами. За время реализации программы субсидии были выделены двум предприятиям, общий объем поддержки составил 1500 тыс. руб. Даже учитывая тот факт, что предприятия затратили собственных средств на программные мероприятия более 15 000 тыс. руб., этого не достаточно для достижения целей программы. Механизмов привлечения необходимых инвестиций в строительство объектов природоохранной инфраструктуры в Программе не предложено.

Программа "Отходы" на 2009-2013 гг. утратила силу с 01.01.2011 г. В пришедшей ей на смену долгосрочной целевой программе "Охрана окружающей среды Мурманской области" на 2011-2013 гг., утвержденной постановлением Правительства Мурманской области от 15.09.2010 г. № 417-ПП/14, представлены мероприятия, направленные на оптимизацию управления отходами, но в значительно меньшем объеме. Мероприятия по оптимизации обращения с отходами содержатся в разделах "установление, оценка и ликвидация накопленного экологического ущерба, нанесенного, в том числе, отходами производства и потребления" и "минимизация негативного воздействия на окружающую среду, наносимого текущей хозяйственной деятельностью, в том числе отходами производства и потребления". В Программе на 2010-2013 гг. не содержится мероприятий, способствующих развитию рынков вторичного сырья, мероприятий обеспечивающих приоритет переработки, использования отходов над их захоронением. Программой также не предусмотрено механизмов привлечения инвестиций в развитие системы обращения с отходами. Таким образом, имевшиеся в 2008 г. положительные тенденции формирования согласованной, комплексно решающей весь круг проблем, региональной политики в сфере обращения отходов утрачены.

При формировании региональной политики необходимо использовать инструменты целеполагания, планирования, регулирования, финансовые инструменты, информирование и пропаганду, разработку и заключение договоров о сотрудничестве.

Как видно из таблицы, целеполагание при формировании региональной политики Мурманской области в сфере обращения с отходами существует, но является довольно слабым. Цель сформирована в общем виде, цели по направлениям и задачи не сформированы вовсе, сроки достижения цели не определены. При этом в "Концепции по оптимизации управления отходами потребления в Мурманской области" предложены механизмы по достижению главной цели: разработка и реализация региональной долгосрочной программы "Отходы" (как мы знаем, утратила силу через два года после принятия) и муниципальных целевых программ.

Планирование свелось к набору мероприятий, представленных в программе "Охрана окружающей среды Мурманской области" на 2011-2013 гг. Мероприятия разрозненны и не охватывают реализацию всех направлений деятельности, предложенных Концепцией.

Регулирование деятельности в сфере обращения с отходами на региональном уровне в Мурманской области отсутствует. Порядки обращения с отходами на территории 12 муниципальных образований утверждены нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Долгосрочной целевой программой "Отходы" на 2009-2013 гг. были предусмотрены финансовые инструменты, субсидии областного бюджета бюджетам муниципальных образований и предприятиям малого и среднего предпринимательства на выполнение мероприятий программы. Положительным примером действия данного механизма является ускорение темпов ввода в эксплуатацию "Станции по утилизации биологических отходов" на территории городского округа Апатиты.

Таблица. Анализ системы формирования региональной политики Мурманской области в сфере обращения с отходами (Система "Консультант Плюс"; Доклады, 1997-2010)

| Тип инструментов                                   | Нормативно-правовые акты   | Основные положения   |
|--|--|--|
| Целеполагание                                      | Концепция по оптимизации управления отходами потребления в Мурманской области, утверждена постановлением правительства Мурманской области от 22.02.2008 № 74-ПП/3  | Цель: создание действенной системы экологической безопасности.<br>Принципы:<br>– внедрение перспективных методов управления отходами;<br>– внедрение перспективных отечественных и зарубежных технологий для использования, обезвреживания, хранения и захоронения отходов;<br>– обеспечение приоритета утилизации отходов над их захоронением |
| Планирование                                       | Долгосрочная целевая программа "Охрана окружающей среды Мурманской области" на 2011-2013 гг., утверждена постановлением Правительства Мурманской области от 15.09.2010 № 417-ПП/14   | Мероприятия:<br>– установление, оценка и ликвидация накопленного экологического ущерба, в том числе ликвидация несанкционированных мест захоронения и размещения отходов;<br>– минимизация негативного воздействия на окружающую среду, наносимого текущей хозяйственной деятельностью   |
| Регулирование                                      |  |  |
| Финансовые инструменты                             | "Правила предоставления и расходования в 2009 г. субсидий из областного бюджета бюджетам муниципальных районов (городских округов) на финансовое обеспечение мероприятий долгосрочной целевой программы "Отходы" на 2009-2013 гг." – утратили силу | –  |
| Разработка и заключение договоров о сотрудничестве | Концепция по оптимизации управления отходами потребления в Мурманской области, утверждена постановлением правительства Мурманской области от 22.02.2008 № 74-ПП/3  | –  |
| Информирование и пропаганда                        | –  | –  |

Разработка и заключение договоров о сотрудничестве начинает входить в политическую практику Мурманской области, но продвигается очень медленно. Примером отсутствия положительной динамики в данном вопросе можно считать отсутствие договора о сотрудничестве по строительству полигона твердых бытовых и промышленных отходов городских округов Кировск и Апатиты, отходы которых захораниваются на общей свалке.

Региональная политика по информированию и пропаганде в сфере обращения с отходами отсутствует. В региональных нормативных правовых актах не удалось найти следов ни по постановке целей такого информирования, ни по разработке мероприятий.

Таким образом, в Мурманской области, несомненно, уделяется внимание разработке и осуществлению региональной политики в сфере обращения с отходами. Но политика является непоследовательной, и для ее формирования используются далеко не все существующие инструменты. Политика Мурманской области в сфере обращения с отходами крупных предприятий сформирована слабо, кроме обобщенного в ежегодных докладах о состоянии окружающей среды Мурманской области результатов мониторинга за образованием и утилизацией отходов ГПК никаких региональных политических решений в данной сфере нам найти не удалось. На наш взгляд, это объясняется тем, что органы государственной власти субъектов РФ не наделены полномочиями по экологическому контролю

деятельности крупных предприятий, к которым относятся предприятия ГПК Мурманской области, поэтому ошибочно исключают для себя возможность влияния.

#### **4. Рекомендации по улучшению политики Мурманской области в сфере обращения с отходами**

Для улучшения качества региональной политики в сфере обращения с отходами необходимо на основе концепции по оптимизации управления отходами потребления разработать и утвердить региональную стратегию по обращению с отходами. В стратегии должны быть утверждены системы целей и задач, определены сроки и механизмы достижения поставленных целей и решения задач. Цели должны последовательно достигаться. Региональная программа должна ежегодно (без пропусков) содержать мероприятия, направленные на достижения поставленных целей. Муниципальные образования свою политику в сфере обращения с отходами должны основывать на региональной стратегии. Программы муниципальных образований – способствовать достижению стратегических целей.

Необходимо разработать механизм финансирования дорогостоящих инфраструктурных проектов, таких как полигоны твердых бытовых и промышленных отходов. Таким механизмом может быть частно-государственное партнерство (концессионные соглашения), тарифная политика (введение инвестиционной составляющей тарифа).

В условиях возрастающей конкуренции за ресурсы и инвестиции повышается важность внедрения наилучших существующих управленческих практик в деятельность органов управления. Для повышения качества региональной политики необходимо использовать методы системы менеджмента качества (СМК) и стимулировать внедрение в деятельность органов местного самоуправления стандарта ГОСТ Р 52614.4-2007 "Руководящие указания по применению ГОСТ Р ИСО 9001-2001 в органах местного самоуправления".

Комплекс мер по стимулированию администраций муниципальных образований к внедрению СМК может быть таким:

- принятие нормативного правового акта Мурманской области, обязывающего администрации муниципальных образований внедрить стандарт ГОСТ Р 52614.4-2007 в целях повышения эффективности использования ресурсов;

- включение в перечень критериев оценки деятельности органов местного самоуправления степень внедрения стандарта ГОСТ Р 52614.4-2007;

- выдвижение в качестве условий софинансирования муниципальных программ из областного бюджета внедрение стандарта ГОСТ Р 52614.4-2007 в деятельность исполнительного органа местного самоуправления, как гарантии максимально эффективного использования финансовых средств.

У предприятий, ведущих свою деятельность в сфере обращения с отходами, отсутствуют стимулы для внедрения новых технологий (осуществления инвестиций). Для создания таких стимулов необходим усиленный контроль воздействия на окружающую среду деятельности данных предприятий; внедрение механизма наилучших существующих практик. Для этого необходимо разработать и утвердить нормативные правовые акты регионального регулирования деятельности в сфере обращения с отходами.

В отрасли нет достаточного количества квалифицированных и образованных кадров, имеющих общее видение по существующим технологиям и методам организации работ по обращению с отходами. Ощущается дефицит знаний и стимулов по их приобретению и применению. Для преодоления данной проблемы на региональном уровне необходимо развитие инструментов информирования, поддержка создания и функционирования профессиональных союзов.

Необходимо разработать комплекс мер для создания условий по переработке вторичных ресурсов в Мурманской области, либо по их сбору и транспортировке в центральные части страны, где такие производства уже созданы. После того, как будут созданы предпосылки для развития перерабатывающей вторичные ресурсы промышленности или предприятий, собирающих и вывозящих вторресурсы, необходимо вводить селективный сбор отходов в муниципальных образованиях.

Важный аспект – работа с населением. Необходимо последовательно во всех документах целеполагания и планирования учитывать данный аспект; предусмотреть механизмы финансового стимулирования деятельности по информированию и пропаганде среди населения, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

При формировании политики Мурманской области в сфере обращения промышленными отходами основной упор необходимо сделать на разработку и заключение договоров о сотрудничестве между Правительством Мурманской области и предприятиями ГМК по снижению количества образующихся отходов, экологически безопасному размещению образовавшихся отходов. В качестве



стимула для предприятий ГМК может служить механизм корректировки платы за негативное воздействие на окружающую среду.

## Литература

- Вишневская О.А., Маслобоев В.А., Мельник Н.А.** Оценка влияния городского полигона бытовых и промышленных отходов Апатитско-Кировского района на наземные и водные экосистемы. *Труды Юбилейной междунар. науч.-техн. конф. "Наука и образование – 2010", посвященной 60-летию МГТУ (5-9 апреля 2010 г.)*, Мурманск, МГТУ, с. 547-550, 2010.
- Доклады о состоянии и об охране окружающей среды Мурманской области в 1997-2010 годах. URL: <http://www.gov-murman.ru/envcond>.
- Красовская Т.М.** Природопользование Севера России. М., Изд-во ЛКИ, 288 с., 2008.
- Мазухина С.И., Денисов Д.Б., Вандыш О.И., Маслобоев В.А.** Влияние антропогенного воздействия на водные экосистемы Хибинского горного массива. *Водные ресурсы*, т. 36, № 1, с. 102-116, 2009.
- Наше общее будущее. Доклад Всемирной комиссии ООН по окружающей среде и развитию под руководством Гру Харлем Брунтланд, 1987. URL: <http://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf>.
- О концепции по оптимизации управления отходами потребления в Мурманской области. Постановление правительства Мурманской области от 22.02.2008 № 74ПП/З. Справочно-правовая система "КонсультантПлюс". Законодательство Мурманской области.
- Об утверждении Экологической доктрины Российской Федерации. Распоряжение правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р. Справочно-правовая система "КонсультантПлюс". Законодательство Российской Федерации.
- Повестка на 21 век. Итоговый документ Конференции ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/agenda21.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml).
- Пустозеров М.Г.** Возможности геофизических методов при изучении свалок твердых отходов. *Геоэкология*, № 2, с. 182-191, 2002.
- Сандимиров С.С., Кашулин Н.А., Евдокимова Г.А., Кошкин В.В.** ГИС-анализ техногенного загрязнения хибинских рек и озер в результате деятельности горного и обогащательного производства. *ARCREVIEW*, № 4 (31), 2004. URL: [http://www.dataplus.ru/news/arcreview/detail.php?ID=1883&SECTION\\_ID=50&print=Y](http://www.dataplus.ru/news/arcreview/detail.php?ID=1883&SECTION_ID=50&print=Y).
- Справочно-правовая система "КонсультантПлюс". Законодательство Мурманской области.
- Фоменко М.А.** Местные программы действий в сфере природопользования для устойчивого развития. *Ярославль*, с. 160, 2001.