

УДК 338.001.36

**Эколого-экономическое развитие территории: регулирование управления отходами\*****Пахомова А.А.**

Доктор экономических наук, профессор кафедры производственного и инновационного менеджмента Южно-Российского государственного политехнического университета (НПИ) имени М.И. Платова (Новочеркасск)

*В статье представлен опыт регулирования управления отходами в мире. Доказано, что одним из эффективных инструментов является государственно-частное партнерство. Особую актуальность исследуемый вопрос получает, если в качестве территории исследуется осваиваемая зона. Исследования авторов базируются на зарубежном и отечественном опыте вовлечения частного сектора в сферу управления твердыми бытовыми отходами, выявления факторов роста и сдерживания для эффективного сотрудничества частного и государственного секторов, а также спорных вопросов, касающихся необходимости и степени вовлечения частного бизнеса в решение данной эколого-экономической проблемы на различных территориях и возможность его применения в Арктической зоне.*

*Ключевые слова: развитие, экономика, регион, экология, территория*

Эколого-экономическое развитие является основой развития территории в любом географическом пространстве. Особую актуальность исследуемый вопрос получает если в качестве территории исследуется осваиваемая зона. Исследования автора базируются на зарубежном и отечественном опыте вовлечения частного сектора в сферу управления твердыми бытовыми отходами, выявления факторов роста и сдерживания для эффективного сотрудничества частного и государственного секторов, а также спорных вопросов касающихся необходимости и степени вовлечения частного бизнеса в решение данной эколого-экономической проблемы на различных территориях и возможность его применения в Арктической зоне.

Существует мнение, что вовлечение частного сектора в сферу управления отходами является самым оптимальным решением. Альтернативная точка зрения заключается в том, что если частному сектору будет дана возможность предоставлять услуги по сбору, сортировке, переработке и утилизации отходов, то коррупция неизбежна. Считается, что такая всеохватывающая, комплексная услуга как управление отходами не должна быть источником финансовых выигрешей для частных лиц.

Изучая опыт промышленно развитых стран, можно прийти к выводу, что партнерство частно-государственного сектора находится на достаточно

высоком уровне, существует множество эффективных решений и успешных проектов и в целом население удовлетворено уровнем услуг, предоставляемых частными фирмами.

Исследуя опыт стран со средним и низким уровнем доходов, отметим, что выводы не столь оптимистичны. Действительно, есть проблемы и спорные вопросы, на которые стоит обратить внимание, если мы хотим создать эффективную систему управления отходами с вовлечением частного сектора. Поскольку в развивающихся странах было сделано немало попыток привлечь частный сектор в сферу управления отходами, всесторонне изучить опыт данных стран было бы очень полезно, чтобы решить, является ли частный сектор стабильной долгосрочной альтернативой государственному сектору (муниципалитетам) в плане предоставления всего комплекса или части услуг в области управления твердыми бытовыми отходами.

Можно выделить ряд **положительных факторов**, мотивирующих местные органы власти привлекать частный сектор для оказания услуг в сфере управления отходами.

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-010-00245 «Современное состояние и прогнозирование эколого-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации».

Во-первых, внимание к частному сектору со стороны местных органов власти проявляется в случаях, когда муниципалитеты не в состоянии оказывать услуги по сбору, сортировке, переработке, утилизации отходов на приемлемом уровне по самым разным причинам, а также в ситуациях, когда есть необходимость переложить ответственность за объем и качество предоставляемых услуг на частные организации-подрядчики и/или создать видимость деятельности. Нередко в зарубежных странах в ответ на протестные кампании местные органы власти вовлекали частный сектор в решение проблемы отходов и убеждали население в том, что идут необходимые приготовления, требующие времени.

Во-вторых, частный сектор считается более эффективным и способным предоставлять услуги более высокого качества с меньшими затратами по сравнению с государственным сектором за счет:

а) *конкурентной среды*, являющейся ключевым элементом снижения издержек;

б) *большей доступности заемного капитала*, что позволяет не только улучшать качество предоставляемых услуг в настоящий момент, но и планировать нововведения, запускать крупные проекты (например, обновить парк уборочной техники, построить новый полигон). Напротив, муниципалитеты зависимы от неравномерных и не всегда предсказуемых финансовых поступлений от вышестоящих государственных органов;

в) *более эффективного управления, более простых административных процедур и относительной свободы от политического влияния*. Деятельность и ответственность частных организаций четко определяются условиями контрактов, поэтому менее подвержены вмешательству личных интересов влиятельных лиц. В случае долгосрочных контрактов (более 10 лет) у частного сектора могут быть долгосрочные инвестиционные стратегии (более долгосрочные, чем стратегии политических лидеров, определяемые их выборным сроком), что является положительным фактором для планирования нововведений. Напротив, муниципалитеты зачастую не могут достигнуть желаемых результатов по причине политического вмешательства (здесь срабатывает тезис, что политические лидеры и выбираются для того, чтобы «вмешиваться», в то время как их вмешательство может быть обусловлено лишь корыстным интересом и препятствовать эффективным процессам); бюрократических проволочек (например, документ нужно подписать у многих лиц); неэффективного распределения бюджетных ресурсов и финансирования сферы управления отходами по остаточному принципу; отсутствия межведомственной координации.

г) *гибкости по найму/увольнению работников, отбора наиболее квалифицированных и, соответственно, улучшения стандартов качества предо-*

*ставления услуг*. Частный инвестор заинтересован набрать в штат наиболее квалифицированных и мотивированных работников, владеющих знаниями о наилучших доступных технических методах и технологиях, опытом, а также желающих обучаться. В связи с этим, частная организация заинтересована в создании стимулов и мотивации персонала посредством карьерных возможностей, стимулирующих выплат и пр.

е) *возможности более широкого охвата сферы оказания услуг, в частности, в бедных и малочисленных регионах*<sup>1</sup>;

ж) *возможности оказания качественных услуг в регионах, где требования экологического законодательства слабо исполняются/контролируются*. Довольно часто природоохранное законодательство недостаточно строгое, и штрафы за его несоблюдение не имеют практически никакого эффекта (дешевле разместить мусор в неположенных местах и заплатить штраф). В таких случаях целесообразно привлечение частных организаций, когда в контрактах четко прописывается спектр предоставляемых услуг, способствующих достижению хотя бы минимальных нормативов качества окружающей среды, а также штрафы, пени и неустойки за непредоставление услуг на уровне, определенном контрактом. Регулярное ненадлежащее неисполнение контрактных обязательств ведет к расторжению контракта с данным подрядчиком.

Наряду с положительными факторами существуют **факторы неприятия и риска** вовлечения частного сектора в сферу управления отходами.

*Неприятие* участия частного сектора в предоставлении услуг в сфере управления отходами наблюдается достаточно часто в странах со средним и ниже среднего уровнем доходов. Причинами этого могут быть:

а) политические взгляды и боязнь потери части политической власти, влияния и доходов;

б) предубеждения, обусловленные предыдущим неуспешным опытом вовлечения частного сектора в решение проблемы отходов. Данное предубеждение может стать фактором неприятия частного сектора на долгие годы;

в) оппозиция со стороны профсоюзов, которые могут рассматривать частный сектор как более дисциплинированный и прагматичный и тем самым способствующий исключению привычных выигравшей членов профсоюза от участия в нем;

г) сопротивление изменениям по политическим и лично-эмоциональным причинам, которое может

<sup>1</sup> Так, в Дар-эс-Саламе (Танзания) в 1992 г. городская администрация могла организовать сбор лишь 4 % городских ТБО. С 1994 г. в данный процесс был вовлечен частный сектор, а именно более 50 мелких фирм (многие из них были основаны на базе местных общин), и к 2002 г. сбор городского мусора увеличился до 30 %.

выражаться в создании препятствий для проведения тендеров, отсрочке и сокращении платежей и даже враждебности к управленцам из частного сектора. Здесь следует заметить, что даже если поддержка частного сектора идет на государственном уровне, это вовсе не исключает сопротивления на местном уровне. Такое индивидуальное сопротивление может базироваться на предубеждении, что частные организации будут зарабатывать огромные прибыли, что в перспективе приведет к подрыву местной власти;

д) боязнь со стороны государственных органов быть обвиненными в коррупции и взяточничестве в случае одобрения деятельности той или иной организации-подрядчика (например, обвинение в выборе не лучших контрагентов, а тех, которые имеют лучшие связи с лицами, принимающими решения и/или давшими наибольшую взятку; обвинение государственных инспекторов в слабом мониторинге и ненадлежащей отчетности, или, наоборот, весьма реально может быть занижена оценка качества предоставляемых услуг в целях получения финансового вознаграждения за более благоприятную отчетность).

*Риски* для частного сектора можно сформулировать следующим образом:

а) частая смена местных органов власти, слабая власть или недостаточность полномочий по принятию решений могут стать фактором риска для организаций, оказывающих услуги по сбору, сортировке, переработке и утилизации отходов;

б) муниципалитеты не всегда в состоянии (или желают) оплатить полностью или вовремя услуги частных контрагентов, равно как и проконтролировать качество предоставленных услуг. Здесь и в пункте (а) важно, как составлен контракт на оказание услуг, страхующий контрагента, чтобы он обеспечивал непрерывность оказания услуг для региона;

в) если частная организация преуспевает в выигрыше ряда долгосрочных контрактов, она станет своего рода монополистом, и для муниципалитетов станет намного сложнее контролировать издержки и качество услуг, равно как и предоставить альтернативные;

г) частные организации в отличие от государственных часто стремятся сэкономить на пенсиях, пособиях, отпусках по болезни и других социальных услугах, во избежание таких обязательств предпочитают нанимать сезонных работников с уровнем оплаты труда ниже рыночного. В случае высокой текучести кадров частные организации могут экономить на обучении сотрудников и даже на здоровье и безопасности. Одним словом, существует риск эксплуатации работников;

д) если в условиях контракта четко не прописаны непредвиденные события (сильные ветры, наводнения и пр.), а также нерегулярные мероприятия с участием большого числа людей, может появиться

проблема, как организовать и оплатить дополнительные услуги многочисленным частным организациям и обеспечить оперативную уборку мусора. В этом случае управлять единой государственной организацией намного проще;

е) появление в сфере управления отходами частных организаций влечет за собой изменение стоимости услуг. И если она оказывается выше, чем стоимость услуг, ранее предоставляемых государством, это может вызвать сопротивление и неприятие контрагента со стороны населения (вплоть до совершения актов вандализма) даже до ознакомления со спектром предоставляемых услуг (качество которых, возможно, будет выше). Здесь важна предварительная информационная работа с населением.

Поскольку есть свои преимущества и недостатки вовлечения частного сектора в сферу управления отходами, целесообразно объединить лучшее, что может дать частный и общественный сектор, т.е. организовать партнерство частно-государственного сектора.

При этом следует понимать, что частный сектор со своими преимуществами не является «панацеей от всех бед» и автоматически успешным решением без должного планирования и организации всей системы. Поэтому важно продумать вопрос подготовительной работы для организации частно-государственного партнерства.

#### *Литература:*

1. Guidelines for national waste management strategies. Moving from challenges to opportunities (2013). – URL: [http://cwm.unitar.org/national-profiles/publications/cw/wm/UNEP\\_UNITAR\\_NWMS\\_English.pdf](http://cwm.unitar.org/national-profiles/publications/cw/wm/UNEP_UNITAR_NWMS_English.pdf) (дата доступа: 14.05.2019).
2. Minimum requirement for waste disposal by landfill. – URL: <http://sawic.environment.gov.za/documents/266.PDF> (дата доступа: 14.04.2020).
3. Private sector involvement in solid waste management. Avoiding problems and building in success. – Federal Ministry for Economic Cooperation and Development in Germany. – URL: [http://www.eawag.ch/fileadmin/Domain1/Abteilungen/sandec/E-Learning/Moocs/Solid\\_Waste/W2/Private\\_Sector\\_Involvement\\_2005.pdf](http://www.eawag.ch/fileadmin/Domain1/Abteilungen/sandec/E-Learning/Moocs/Solid_Waste/W2/Private_Sector_Involvement_2005.pdf) (дата доступа: 14.04.2020).

4. Private sector involvement in solid waste management. Avoiding problems and building in success. Summary – Federal Ministry for Economic Cooperation and Development in Germany. – URL: <http://skat.ch/wp-content/uploads/2017/01/PrivateSectorInvolvement.pdf> (дата доступа: 14.05.2017).
5. Scheinberg Anne. Micro- and small enterprises in integrated sustainable waste management. Tools for decision-makers. Experiences from the urban waste expertise programme (1995-2001). – URL: <https://www.ircwash.org/resources/micro-and-small-enterprises-integrated-sustainable-waste-management> (дата доступа: 14.05.2019).
6. The economics of the informal sector in solid waste management. – URL: <https://www.giz.de/en/downloads/giz2011-cwg-booklet-economicaspects.pdf> (дата доступа: 14.05.2019).
7. Акимов В.А., Соколов Ю.И. Риски при обращении с отходами производства и потребления. – М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2014. – 372 с.
8. Бельдеева Л.Н., Лазуткина Ю.С., Комарова Л.Ф. Экологически безопасное обращение с отходами. – Барнаул: Изд-во АлтГТУ, 2013. – 147 с.

## Ecological and Economic Development of the Territory: Waste Management Regulation

*Pakhomova A.A.*

*Platova South-Russian State Polytechnic University (NPI)*

*The article presents the experience of waste management regulation in the world. It is proved that one of the effective tools is public-private partnership. The issue under study is particularly relevant if the developed zone is being studied as a territory. The authors' research is based on foreign and domestic experience of involving the private sector in the field of solid waste management, identifying growth factors and constraints for effective cooperation between the private and public sectors, as well as controversial issues concerning the need and degree of involvement of private business in solving this environmental and economic problem in various territories and the possibility of its application in the Arctic zone.*

*Key words: development, economy, region, ecology, territory*

