

Японское Агентство по Международному Сотрудничеству

Министерство Природных ресурсов и Охраны Окружающей
Среды Республики Казахстан

Акимат города Алматы

Исследование
Управления Твердыми Отходами в
городе Алматы, Республика Казахстан

Заключительный Отчет
ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ ОТЧЕТ

JICA LIBRARY



J 1155541 (4)

Январь, 2000 г.

Ячийо Инжиниринг Ко., Лтд.
СТИ Инжиниринг Интернэшнл Ко., Лтд.

SSS

JR

00-008

Японское Агентство по Международному Сотрудничеству

**Министерство Природных ресурсов и Охраны Окружающей
Среды Республики Казахстан**

Акимат города Алматы

Исследование
Управления Твердыми Отходами в
городе Алматы, Республика Казахстан

Заключительный Отчет
ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ ОТЧЕТ

Январь, 2000 г.

Ячийо Инжиниринг Ко., Лтд.
СТИ Инжиниринг Интернэшнл Ко., Лтд.



1155541 (4)

СТРУКТУРА ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОГО ОТЧЕТА

Заключительный отчет включает следующие отчеты

- 1. ВЫВОДЫ**
- 2. ОСНОВНОЙ ОТЧЕТ**
- 3. ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ ОТЧЕТ**
- 4. СБОРНИК ДАННЫХ**
- 5. ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ**

Данный отчет представляет ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ ОТЧЕТ

ОБМЕННЫЙ КУРС

1 долл. США = 115 тенге (3 мая, 1999 г.)

1 долл. США = 121,10 йен (6 мая, 1999 г.)

СОКРАЩЕНИЯ

АГУООС	Алматинское городское управление охраны окружающей среды
(Аким)	Глава местного органа государственной власти, Мэр, Губернатор, глава района
(Акимат)	Местный орган государственной власти
(Маслихат)	Парламент, Совет местному органу государственной власти
(Область)	Провинция
АМК	Территориальный Комитет по регулированию естественных монополий – Антимонопольный Комитет
Альт.	Альтернатива
БЗ	Блочные многоэтажные застройки
У/А	Углеродно-Азотный фактор
СНГ	Содружество Независимых Государств
П/Р, ПР	Полигон размещения отходов
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
ПЭР	Подразделение Экономической разведки
Выс.	Высота
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
БСС	Бывший Советский Союз
ВВП	Внутренний валовой продукт
ГКИ	Государственный Комитет по государственному имуществу и приватизации
ВРВП	Внутренний региональный валовой продукт
ЗС	Завод для сжигания продуктов
НООС	Начальное обследование окружающей среды
ИЗ	Индивидуальные застройки

ЯАМС	Японское Агентство по международному сотрудничеству
АК	Акционерная компания
КСД (ПКСД)	Кооперативы для управления частными домовладениями
КСК (ПКСК)	Кооперативы для управления блоками многоэтажных домов
КТ, Т	Казахстанское тенге, тенге (Обменный курс на 3 мая 1999 года 1 доллар США = 115,0 КТ)
Ккал/кг	Килокалорий на килограмм
Кг, кг	Килограмм
Кг/чел/день	Килограмм на человека в день
Км, км	Километр
НЭИДУР	Национальный экологический план действий для устойчивого развития
НЭЦ	Национальный экологический центр при Министерстве
ССД	Служба содержания дорог
УТО	Управление твердыми отходами
П/С, ПС	Перегрузочная станция
(Исследовательская)	
Группа	Исследовательская группа ЯАМС
Министерство	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Исследование	Исследование по Управлению Твердыми Отходами в городе Алматы
Долл. США	Доллар США
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
Млрд.	Миллиард
МЗ т/г	Объем в кубических метрах тонн в год
т/д	тонн в день

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ ОТЧЕТ

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ А	НОВОВВЕДЕНИЯ И ПРИВАТИЗАЦИЯ
РАЗДЕЛ В	ПРАВОВАЯ СТРУКТУРА
РАЗДЕЛ С	ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ФИНАНСОВЫЙ АНАЛИЗ
РАЗДЕЛ D	СБОР И ТРАНСПОРТИРОВКА ТВЕРДЫХ ОТХОДОВ
РАЗДЕЛ Е	ИЗУЧЕНИЕ РАЗМЕЩЕНИЯ ОТХОДОВ И ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
РАЗДЕЛ F	МИНИМИЗАЦИЯ ОТХОДОВ И РЕЦИКЛИНГ
РАЗДЕЛ G	МЕДИЦИНСКИЕ ОТХОДЫ И ПРОМЫШЛЕННЫЕ ОТХОДЫ
РАЗДЕЛ H	ПРОЕКТИРОВАНИЕ СООРУЖЕНИЙ
РАЗДЕЛ I	ПРАКТИЧЕСКИЕ ОБСЛЕДОВАНИЯ
РАЗДЕЛ J	ОСВЕДОМЛЕННОСТЬ И ОБРАЗОВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ

РАЗДЕЛ А

НОВОВВЕДЕНИЯ И

ПРИВАТИЗАЦИЯ

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ ОТЧЕТ

РАЗДЕЛ А

НОВОВВЕДЕНИЯ И ПРИВАТИЗАЦИЯ

СОДЕРЖАНИЕ

1. НОВОВВЕДЕНИЯ И ПРИВАТИЗАЦИЯ.....	А-1
1.1 ИСХОДНЫЕ ДАННЫЕ.....	А-1
1.1.1 Замысел вспомогательного отчета.....	А-1
1.1.2 Прежняя структура сектора.....	А-1
1.1.3 Ресорганнизация экономики.....	А-2
1.1.4 Последние структурные изменения в управлении отходами.....	А-3
1.1.5 Развал системы управления отходами.....	А-4
1.2 ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ.....	А-5
1.2.1 Обзор экономики управления отходами.....	А-5
1.2.2 Переосмысление ответственностей – роль государства.....	А-10
1.2.3 Многообразие форм собственности на землю.....	А-13
1.3 ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ.....	А-14
1.4 МОНИТОРИНГ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ.....	А-16
1.5 РОЛЬ ПРИВАТИЗАЦИИ.....	А-19
1.6 СТРУКТУРЫ ТАРИФОВ.....	А-23

РАЗДЕЛ А : НОВОВВЕДЕНИЯ И ПРИВАТИЗАЦИЯ

1. НОВОВВЕДЕНИЯ И ПРИВАТИЗАЦИЯ

1.1 ИСХОДНЫЕ ДАННЫЕ

1.1.1 Замысел вспомогательного отчета

Институциональная структура, предлагаемая в Генеральном плане, представляет собой обычную структуру, которую можно найти во многих странах. Обычно эти структуры совершенствуются значительный период времени. Рациональность этих структур также хорошо принята на Западе. Однако, в существующей довольно хаотичной экономике и социальных условиях Казахстана имеется значительная неопределенность относительно принципов организации государственных услуг, и фактически очень существенное непонимание того, как эти услуги обычно организуются в развитых Западных странах.

Основная цель этого вспомогательного отчета состоит в том, чтобы в общем виде изложить эти принципы, необходимые для поддержки предлагаемых институциональных структур. Этот вспомогательный отчет не пытается завершить презентацию принципов для организации этих услуг. Он просто обращает внимание на основные вопросы и неправильное понимание, которое было выявлено в ходе этого исследования, и которое нельзя подробно рассмотреть в самом Генеральном плане.

1.1.2 Прежняя структура сектора

Для понимания нынешнего кризиса в этом секторе полезно понять последние события в нем. При прежнем экономическом режиме существовала официальная система управления твердыми отходами. Она осуществлялась крупным государственным предприятием под руководством департамента жилищно-коммунального хозяйства городского акимата. В некотором отношении уровень услуг этой системы был ниже тех услуг, которые предоставлялись на Западе. Например, процедуры санитарного захоронения никогда не принимались. Действительно, это, видимо, было довольно дорого осуществлять. Технические спецификации оборудования, особенно машин для сбора мусора, значительно уступали западному оборудованию, и неэффективность работы этих грузовиков, даже новых, несомненно, увеличивали затраты. Однако, бюджетные процедуры прежней системы обеспечивали положение, когда предоставлялись достаточные ресурсы для функционирования системы согласно ее проектным характеристикам.

Несомненно, что если бы прежняя политическая и экономическая система продолжала функционировать, то услуги по управлению твердыми отходами продолжали бы удовлетворительно функционировать, хотя меры по сокращению затрат, конечно, осуществлялись бы. Почему тогда эти услуги фактически развалились?

1.1.3 Реорганизация экономики

После 1991 года экономическая революция охватила все страны СНГ. К сожалению, "экономическое кровопролитие" еще не закончено. Цель этой революции – способствовать большей экономической эффективности, но в процессе чистки многих неэффективных частей прежней системы период хаоса является неизбежным. Российский грузовик для сбора отходов образца 1991 года является простым примером того, почему старую систему нужно менять. Эти "компакторы" доводили степень уплотнения до, только 1,2 по сравнению с 2,0 для их западных прототипов, требуя от российских грузовиков больше поездок для сбора отходов. Почему Российский грузовик так уступал западному образцу. Причина заключалась в отсутствии при прежней системе стимулов для производителя выпускать лучшую продукцию. На самом деле производители имели технические возможности, необходимые для производства значительно лучшей модели, но не было эффективных стимулов для этого. Такие примеры можно найти во многих отраслях экономики и показать, почему были неизбежными радикальные изменения.

К сожалению, процесс изменений довольно жестокий. Так как самые эффективные части старой экономики – крупные государственные предприятия – разединены, то ВВП сократился до 50% от уровня 1990 года. Более того, так как Правительство сильно зависит от налоговых поступлений от этих предприятий, то налоговые поступления упали до, примерно, 25% от прежних уровней.

Это привело к общему кризису государственных услуг, когда Правительство едва в состоянии выделять финансовые ресурсы для поддержки даже основного управления. Средства для многих услуг просто не предоставляются. Это повлияло на многие государственные услуги, такие как и Управление Твердыми Отходами. Например, расходы на дороги упали в реальных выражениях до 10% от прежних уровней. Воздействие этого кризиса финансирования сразу же очевидно любому, кто водит машину в любом городе Казахстана. Воздействие очень серьезно в таких ключевых секторах как здравоохранение и образование, хотя немедленный эффект не так очевиден.

Революция в экономике подчеркнула необходимость отказаться от государственного управления и приватизировать экономику. Однако, из-за отсутствия практического опыта в том, как фактически действует рыночная экономика, появилась тенденция полагать, что можно приватизировать все. Более подробно это рассматривается в подразделе 1.2.2 и 1.5.1.

Сочетание этих двух факторов привело Правительства как национального, так и местного уровней к приватизации многих общественных услуг и "умыванию рук от ответственности" ведущему к развалу многих из этих услуг. Главной проблемой явился провал национального Правительства в попытках отремонтировать налоговую систему. Казахское Правительство больше, чем какое-либо правительство стран СНГ, ответственно за контроль финансового дефицита, и за это его следует похвалить. Однако, оно не в состоянии (так же как и все Правительства стран СНГ) перестроить налоговую систему, чтобы собирать приемлемый процент ВВП в качестве налога для обеспечения важнейших государственных услуг.

1.1.4 Последние структурные изменения в управлении отходами

Общая тенденция, отмеченная выше, характерна и для сектора Управления Твердыми Отходами. В 1996 году государственное предприятие, которое осуществляло все услуги по управлению твердыми отходами в Алматы, оказалось на грани финансового краха. Продолжающийся бюджетный кризис лишил его инвестиционных средств из городского бюджета, а поступления, собираемые с пользователей услугами, оказались недостаточными для того, чтобы покрыть даже эксплуатационные расходы. Чтобы уйти от стоящих финансовых проблем, это предприятие было "приватизировано" путем разделения его на несколько акционерных компаний. Центральное управление стала осуществлять АК Парасат, которая также сохранила многие функции старого департамента коммунального хозяйства. Филиалы старого государственного предприятия в каждом районе, которые отвечали за сбор отходов у себя в районе, стали новыми АК. Эксплуатацией перегрузочной станции и полигона захоронения стала заниматься компания "Спецтранс". В декабре 1998 года эксплуатация перегрузочной станции и части компостного завода была передана Парасату. Парасату, кажется, была предоставлена какая-то форма аренды, что позволяет Парасату контролировать доступ к этим площадкам, но, несмотря на неоднократные запросы, исследовательской группе не были предоставлены копии документов, чтобы прояснить фактическое правовое положение.

В ходе приватизации некоторые акции в компаниях по сбору отходов были переданы в частные руки. Но удивительно, мусоровывозящие компании снова попали в финансовую беду и опять были реорганизованы в Товарищества с Ограниченной Ответственностью. Несмотря на неоднократные запросы исследовательская группа не получила документы, определяющие владельцев этих товариществ, но по слухам в них имеется существенная смешанная собственность.

Хотя компании частично были приватизированы, многие активы остаются государственной собственностью и сдаются в аренду компаниям, вначале Территориальным Комитетом по управлению государственным имуществом и приватизации. Позже ответственность за эти активы была передана Департаменту по управлению коммунальной собственностью акимата города. Опять-таки, несмотря на неоднократные просьбы, полная картина государственной собственности, переданная в аренду компаниям, исследовательской группе раскрыта не была.

Было образовано несколько небольших частных мусоросборочных компаний, и некоторые из них практически выкупили их основные активы (грузовики) то ли у ГКИ, то ли у других источников.

В начале августа 1999 года акимат решил передать все государственное оборудование в аренду Парасату. Правовая основа для этих изменений остается, мягко говоря, неясной. Исследовательской группе не было предоставлено каких-либо документов по этому вопросу. Однако, теперь очевидно, что Парасат стал монополистом всех частей сектора. От сбора до захоронения отходов. До изменений государственная доля в этой компании составляла 31%. Есть предположения, что эти изменения могли повысить долю государства, но подтверждающей документации группе предоставлено не было.

1.1.5 Развал системы управления отходами

Нынешняя система находится на грани развала. В лучших советских традициях козлами отпущения стали управления мусоровывозящих компаний, которых обвинили за эти проблемы. Это было использовано для оправдания нового объединения этих товариществ под эгидой Парасата.

Однако, если Парасат является основным держателем пакета акций в этих товариществах (как устно утверждалось заместителем Председателя Антимонопольного Комитета), то трудно увидеть, как сильно это новое слияние повлияет на управление. Несмотря на неоднократные запросы, исследовательская группа не получила подробной информации о собственности, поэтому группа не может ни подтвердить, ни опровергнуть это утверждение.

Действительно, руководство этих мусоровывозящих компаний неопытно, и имеется значительное поле деятельности для совершенствования. В нынешних обстоятельствах долгосрочное планирование невозможно. Когда условия изменяются, мы считаем, что большинству из этих руководств нужна существенная помощь в развитии систем элементарного управления и планирования.

Парасат не сотрудничал с группой, но та информация, которой располагает группа также порождает очень большие сомнения относительно компетенции управления Парасата. В настоящее время эта компания разрабатывает схему рециклинга, которую только в финансовом плане можно описать как совершенно несерьезную.

Суть нынешнего кризиса, однако, не в некомпетентности управления, а в нецелесообразном контроле, навязанном Антимонопольным Комитетом (АМК). АМК устанавливает тарифы на довольно низком уровне, делая невозможным любое управление, однако, достаточном, чтобы функционировать прибыльно.

Частично – это "проблема курицы и яйца". АМК находится под сильным давлением, учитывая финансовую беду, с которой столкнулись многие городские жители, пытаясь удерживать тарифы на самом возможном низком уровне. Он спорит, что оказываемые услуги недостаточны, и что тарифы должны основываться на прежних затратах устаревшего оборудования, находящегося в эксплуатации. Но он игнорирует два момента. Первое, компании не могут существовать, собирая платежи только у 30% или чуть больше населения. Его установленный тариф не принимает во внимание эту проблему сбора платежей. Второе, он использовал для расчетов исторические затраты на амортизацию оборудования, не учитывая тот факт, что такие отчисления на амортизацию недостаточны для генерирования достаточных средств, чтобы заменять оборудование. Затраты на замену оборудования значительно выше тех исторических затрат, которые использовались для расчета отчислений на амортизацию.

Чтобы покончить с этим кризисом, необходимо сборы отчислений существенно увеличить. Весь фокус своей деятельности АМК должен изменить, перейдя от установления тарифов к ограничению монополии. В этом отношении вызывает

большое сожаление то, что АМК не предпринял попытки блокировать недавнее сосредоточение монопольной власти у Парасата.

1.2 ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ

1.2.1 Обзор экономики управления отходами

На первый взгляд рассмотрение экономики сектора при рассмотрении институциональных структур покажется неуместным. Однако, стало очевидным, что существует распространенное и главное неправильное понимание того, что общая экономическая прибыль может быть создана этим сектором за счет внедрения рециклинга. Используя это неправильное понимание, ведутся споры, что сектор может управляться только частным сектором. На самом деле имеются общие экономические затраты, и это требует от государственного сектора взять на себя некоторую ответственность, чтобы обеспечить удовлетворение этих затрат. О том, как эта ответственность должна выполняться, рассматривается в следующем разделе. В этом разделе предполагается объяснить. Что на самом деле имеются общие экономические затраты.

Подобное неправильное понимание, несомненно, складывается под влиянием тех продавцов оборудования для вторичной переработки, которые страстно желают его продать. Эти продавцы временами выдвигали определенные проекты, однако, насколько мы можем судить, ни один из них реально не предлагал предоставление финансирования. К сожалению, разница между подобными проектерами и реальными коммерсантами не была осознана. Факт того, что западные коммерсанты, знакомые с рисками подобных инвестиций, после нескольких лет так и не предоставили финансирования, должен служить предостережением того, что, возможно, такие инвестиции являются не такими уж привлекательными, как это представляют вышеперечисленные проектеры.

Мы хотим предложить взвешенную независимую точку зрения, основанную на опыте, полученном во многих других городах мира.

В каждом городе мира управление твердыми отходами несет в себе чистый расход для городской казны. Ни в одном городе мира общая сумма расходов, понесенных в связи с управлением твердыми отходами, не покрывалась выручкой от реализации продуктов переработки.

Конечно, во многих городах деятельностью по переработке отходов занимается частный сектор, и такая деятельность, очевидно, является прибыльной. Результаты подобной деятельности могут демонстрироваться в качестве примера потенциальным покупателям оборудования для переработки без полного объяснения картины общего финансирования сектора.

Существует множество проектов, однако часто реальная стоимость сбора отходов бывает скрыта. Часто она бывает скрыта налогами или другими государственными доходами. Практически во всех городах сбор и захоронение отходов остаются в ведении государства, хотя для выполнения фактической работы могут заключаться контракты.

Орган по управлению отходами в любом городе несет ответственность за максимальное снижение общих затрат, которые должны финансироваться путем общего налогообложения или взимания платы с конкретного пользователя. Орган по управлению отходами может снижать свои общие затраты путем реализации переработанного сырья по цене, ниже затрат на сбор, что по крайней мере позволяет ему снижать транспортные расходы и избегать расходов по захоронению. На практике такова ситуация в большинстве развитых стран мира. Для объяснения экономической сущности данной ситуации мы отдельно рассмотрим сжигание отходов (с возможным получением энергии), а также другие виды вторичной переработки.

1) Сжигание

Вариант сжигания уже был рассмотрен в Промежуточном Отчете. В Таблице 5.1.21 приводится сравнение общих операционных и эксплуатационных затрат всей системы управления отходов в разрезе нескольких различных вариантов. Данная таблица показывает, что там, где большая часть отходов сжигается, общие операционные и эксплуатационные затраты более чем в два раза превышают те же затраты в системе, где захоронение всех отходов происходит в условиях санитарных мест захоронения. Подобная картина наблюдается даже в том случае, когда операционные издержки снижаются путем получения выручки от реализации электричества и пара, получаемых в процессе сжигания. Затраты на первоначальное инвестирование (см. Таблицу 5.1.22) в систему, основанную на сжигании отходов, более чем в три раза превышают объемы первоначальных инвестиций в систему, основанную на санитарном захоронении.

Хотя данные цифры основаны на результатах предварительного изучения и могут измениться до 20% как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения, после того, как все факты будут рассмотрены в процессе полного анализа осуществимости проекта, расстановка вариантов не поменяется.

Почему же тогда сжигание отходов используется в некоторых городах? По существу сжигание становится жизнеспособным вариантом только при условии чрезвычайно высоких затрат на захоронение отходов в местах санитарного захоронения. В Японии в настоящий момент затраты на размещение отходов в местах санитарного захоронения обычно превышают 300 долларов на тонну, в основном из-за чрезвычайно высокой стоимости подходящих участков и их большой удаленности от основных городов.

Если мы будем рассматривать сжигание в качестве особого типа энергопроизводства, предназначенного для использования дешевого топлива, мы должны принять во внимание, что подобный вариант не является привлекательным даже для Японии. Этот вариант не является привлекательным в Японии, хотя цена на электричество там приблизительно в пять раз выше, чем в Казахстане, а цена на традиционные виды топлива (природный газ, дизельное топливо или уголь) в несколько раз превышает цены на подобное топливо в Казахстане. При рассмотрении его в качестве энергостанции, мусоросжигатель становится чрезвычайно дорогостоящим производственным объектом, в основном из-за высокой стоимости оборудования, необходимого для обработки токсичных газов, которые могут возникать при сжигании отходов.

В Японии сжигание отходов является привлекательным вариантом просто потому, что оно снижает на более чем 80% объем отходов, который необходимо отправлять на захоронение, что позволяет избежать расходов в несколько сотен долларов на тонну сырья. В других странах сжигание является менее привлекательным, хотя в некоторых из наиболее густонаселенных районах Европы и Северной Америки сжигание играет определенную роль в процессе управления твердыми отходами.

Однако, более подходящим примером для Алматы является Сидней, Австралия, где соотношение расходов в определенной мере схоже. Муниципальные мусоросжигатели для твердых отходов были постепенно свернуты в 80-х годах, когда было понято, что капитальные затраты на совершенствование этих объектов, необходимое для соответствия текущим экологическим стандартам, себя не оправдывают. Крупномасштабное сжигание твердых отходов было впервые внедрено в восточных пригородах Сиднея в 20-х годах, однако теперь оно считается неэкономичным. Соотношение цен в Алматы еще менее благоприятно для процесса сжигания отходов.

2) Вторичная переработка материалов

Вторичная переработка материалов несомненно значительно возросла в странах Запада в течение последних двух десятилетий. Данная тенденция частично обусловлена экономическим влиянием, но в основном давлением со стороны избирателей, направленным на "защиту окружающей среды". Даже на Западе многие из тех, кто пропагандирует увеличение вторичной переработки, не понимают экономических проблем, связанных с тем, как сделать вторичную переработку экономически жизнеспособной. Очень часто проекты такой переработки, которые являются малорентабельными с экономической точки зрения, расширяются для удовлетворения требований избирателей увеличить вторичную переработку.

Практически во всех случаях процесс вторичной переработки основывается на сортировке у источника домовладельцами, и другими производителями отходов. Часто первоначальная фаза сбора отходов в товарные пакеты также осуществляется домовладельцами и орган управления отходами или переработчик не несет расходов. Например, домовладельцы могут доставлять отсортированные отходы на пункты сбора, обеспечивая, таким образом, и транспорт, и рабочую силу. Во многих странах первичные стадии сбора отсортированных отходов осуществляются определенными формами государственными органами управления отходами, хотя могут быть сделаны исключения для определенных видов отходов.

Сортирование у источника является предпочтительным подходом из-за того, что трудовые затраты сортирования после первоначального сбора в западных странах слишком высоки, а также из-за того, что качество отходов, отсортированных у источника, является более высоким.

После сбора отходов органы управления отходами реализуют отсортированные отходы коммерческим переработчикам по рыночной цене. И спрос, и цена на

перерабатываемые материалы определяются рынком. Во многих развитых странах часто существует переизбыток некоторых видов перерабатываемых материалов, таких как бумага, что снижает цену на такие материалы. В любом случае эти цены всегда ограничены предложением и ценой на сырье и материалы первой переработки, которые обычно обладают более высоким качеством. Размещение избыточных отсортированных материалов вторичной переработки часто является проблемой, хотя и не часто афишируемой. В случае с бумагой, например, избыточные запасы бумаги вторичной переработки зачастую отправляются на участки захоронения или в мусоросжигатели. В других случаях, например, с металлоломом, существует возможность экспорта излишков. Миллионы тонн лома черных металлов ежегодно экспортируется из стран Европы в Турцию.

Органы управления отходами охотно идут навстречу разделному сбору отсортированных отходов, так как это снижает их общие затраты. Во многих случаях, поступления от реализации материалов вторичной переработки не покрывают затрат на сбор отходов, однако разница между затратами на сбор и поступлениями от реализации, по крайней мере, ниже затрат на альтернативные варианты захоронения.

В случае Алматы, размеры потенциальной реализации материалов вторичной переработки отходов в настоящий момент очень ограничены.

Нижеприведенная таблица резюмирует потенциальные объемы выхода материалов вторичной переработки отходов, основанных на японском опыте размеров потенциальной утилизации отходов. Таблица также показывает текущие цены на эти материалы в Казахстане.

	Процентное содержание бытовых отходов	Годовой объем (тонн/год)	Цена за ед. (KZT/тонн)	Потенциальный доход (1,000 KZT/год)
Черные металлы	2,7%	4.918	650-1000	3.197
Цветные металлы	0,3%	546	10.000- 40.000	5.460
Бумага (повторное использование)	17.6% (8,8%)	16.030	500-1160	8.015
Пластик (Полиэтилен)	12,0% (1,2%)	2.186	6.000-45.000	13.116
Текстиль	1.8% (0.9%)	1.639	6.740	11.046
Стекло	6.6%	12.023	Нет рынка	0
Итого		37.340 (20%)		40.834

Примечание: 1) Не вся бумага может быть направлена на рециклинг. Процент бумаги, направленной на повторное использование, составляет 50% от всего объема бумаги. Данные получены в результате детального исследования, проведенного в Японии.

2) В городе Алматы повторно используется только полиэтилен. Процент переработки составляет 10%. Данные получены в результате детального исследования, проведенного в Японии.

3) Не весь текстиль подлежит переработке. Процент текстиля, подлежащего переработке, составляет 50%.

На основании этой таблицы в наличии имеется материалов вторичной переработки отходов только на 41 миллион тенге, или менее чем 300 000 долларов. Однако, мы хотели бы подчеркнуть, что вероятный спрос возможно окажется значительно меньше. Таким образом, общий объем инвестирования для сбора отсортированных отходов или сортирования отходов от примесей составит менее одного миллиона долларов.

Нужно также отметить, что спрос на большинство материалов вторичной переработки отходов является производной, зависящей от других экономических условий. Например, основой спроса на вторично перерабатываемую бумагу является производство картонных упаковок; на стекло – производство бутылок для упаковки напитков или пищевых продуктов (качество не является подходящим для многих других видов продукции из стекла). В странах рыночной экономики фабрики по производству таких упаковочных материалов создаются для обслуживания близлежащих производителей напитков или пищевых продуктов. Бизнесмены не будут строить фабрики по производству таких видов продукции, пока не будет построен завод по производству основного вида продукции. Создание такой фабрики, как например, Кзыл-ординского целлюлозно-картонного комбината, было бы невозможным в условиях рыночной экономики. Таким образом, о появлении значительного спроса на данные материалы вторичной переработки отходов можно будет говорить только после восстановления других отраслей.

3) Финансово восприимчивая вторичная переработка

Перед тем, как осуществлять значительные инвестиции в системы раздельного сбора отходов, необходимо протестировать рынок для материалов вторичной переработки отходов.

Наиболее простым способом было бы создание небольшого опытного "центра вторсырья", где производители отходов могли бы оставлять отсортированные отходы. Деятельность такого центра могла бы отличаться очень низкими затратами, так как требовала бы небольшую мощеную территорию с подъездами для легковых и грузовых автомобилей и несколькими большими контейнерами для приема отсортированных отходов. Когда спрос оправдает это, деятельность можно будет расширить, открыв новые "центры вторсырья". В конечном итоге, когда такие центры вторсырья уже не смогут удовлетворять спрос на материалы вторичной переработки отходов, можно будет внедрить более крупномасштабную систему раздельного сбора.

Значительные инвестиции в крупномасштабные системы не могут быть оправданы до того момента, как разовьется рынок для этой продукции. Казахстан более не является страной централизованной плановой экономики. Более уже нельзя создать рынок постановлением или цитированием старых "нормативов", делая при этом вид, что эти нормативы определяют фактический спрос. Дисциплина рынка должна быть принята и свои риски при определении потребностей рынка должны быть сведены к минимуму.

1.2.2 Переосмысление ответственностей – роль государства

До 1991 года центральные органы имели почти полный контроль над распределением ресурсов в экономике, который осуществлялся через единую административную структуру пирамидного типа. Различия между ответственностями государственного и частного секторов практически не существовало.

Эти централизованные органы управления имели катастрофическое влияние на всю экономику, особенно на то, что тогда было известно как производственный сектор. Эта административная власть допускала массовое и продолжительное ошибочное распределение ресурсов в отрасли промышленности, которые были высоко неэффективными, а в некоторых случаях даже уничтожали богатство страны. Она также позволяла долгое время скрывать истинную финансовую ситуацию. Однако, старая система обеспечивала распределение должных ресурсов в "социальный" сектор экономики для поддержки многих социальных служб, включая сбор и размещение отходов. В условиях старой системы точные механизмы, использовавшиеся для передачи ресурсов этим социальным службам, не были важными, но оказались решающими в развале этих служб, как только начала меняться общая экономическая система управления.

Более низкий уровень социальных услуг в странах СНГ, по сравнению с развитыми западными странами, явился результатом неэффективности "производственного сектора", а не неправильного размещения ресурсов между производственным и социальным секторами или в пределах самого социального сектора.

Однако, процесс прекращения выделения средств в производственный сектор привел некоторых руководителей к предположению, что все процессы финансирования должны остаться заботой частного сектора. Это совершенно противоречит практике всех западных стран, где Правительства играют важную роль в распределении ресурсов в социальный сектор. Программы "приватизации" в западных странах часто неправильно понимаются в странах СНГ. По крайней мере, в социальном секторе такие программы обычно не предназначены для уменьшения роли Правительства в таких крупных вопросах, как распределение ресурсов: в ряде случаев Правительства становятся втянутыми в этот процесс еще в большей степени. Пожалуй, они предназначены для повышения эффективности предоставления услуг, используя частный сектор для того, чтобы управлять предоставлением услуг.

Эта новая среда требует перераспределения ответственностей государственного и частного секторов и пересмотра роли местных органов власти при выделении ресурсов.

1) Ответственность государственного сектора

До 1991 г. практически все рассматривалось как ответственность государственного сектора. Теперь маятник качнулся в другую сторону, и большая часть услуг рассматривается как обязанность частного сектора. Хотя кому следовало бы реально передать ответственность за такие коммунальные услуги,

как переработка твердых отходов, по экономическим, а не политическим соображениям?

Главный экономический принцип, применимый для такой услуги, как вывоз мусора, состоит в том, что если не услуга не предоставляется хотя бы одному члену общества, что неблагоприятно влияет на других членов общества, тогда государственной обязанностью является проследить, чтобы эта услуга была предоставлена.

Услуги по уборке мусора - это, определенно, вопрос общественного здоровья. По крайней мере, в городских районах, если услуги по сбору мусора не предоставляются некоторым отдельным домашним хозяйствам, скопление мусора создаст угрозу здоровью соседним хозяйствам. Следовательно, имеется явная государственная заинтересованность в обеспечении всех домов надлежащими услугами по уборке мусора. То, как эта ответственность должна выполняться, рассматривается ниже.

Но для иллюстрации этой государственной ответственности полезно сопоставить сбор мусора с некоторыми другими коммунальными услугами, такими как телефон и электроснабжение. Если какая-либо семья не имеет телефонной связи или электроэнергии, это едва ли будет иметь неблагоприятное воздействие на соседние семьи. Следовательно, здесь отсутствует государственная ответственность за обеспечение этих услуг каждой семье (хотя может иметь место ответственность другого рода, например установление стандартов безопасности или предотвращение злоупотреблений монопольным положением).

2) Примеры развитых стран

За исключением Соединенных Штатов (которые традиционно сохраняют сильную позицию против государственной собственности), государственная собственность на коммунальные услуги была нормой в течение большей части этого столетия. В последние два десятилетия во многих развитых странах были внедрены программы приватизации. Эти программы наиболее прогрессивны в Соединенном Королевстве Великобритании, за которыми следуют Новая Зеландия и Австралия.

Во всех этих странах коммунальные услуги, такие как электроэнергия, газ и телекоммуникации приватизированы, либо находятся в процессе полной приватизации. Эти услуги рассматриваются как коммерческие услуги, где отсутствует преобладающий государственный интерес.¹ Однако услуги по уборке мусора (и другие услуги, такие как канализация, где имеется общегосударственный интерес, требующий защиты) не полностью приватизированы.

Структуры этих услуг разные, в зависимости от города, страны и службы. Структура услуг по уборке мусора в Сиднее в Австралии, однако, представляет

¹Одним исключением является телекоммуникации в Австралии, где широко признано "обязательство предоставления всеобщих услуг", согласно которому высококачественные услуги связи предоставляются через сельские районы с тем, чтобы все население имело доступ к электронной банковской системе, электронной торговой системе, Интернету и т.д. Левые и правые политики расходятся во мнениях в отношении того, как лучше всего обеспечить выполнение этого обязательства.

довольно типичный способ защиты государственного интереса в странах, где приватизация хорошо продвинулась.

Уборка мусора является ответственность местных советов. (Совет - это третий уровень Правительства с подвластным ему районом в Сиднсе, охватывающим население между 100000 и 500000 человек). Уборка мусора контролируется этими советами, которые в настоящее время передают фактические услуги по уборке мусора в ведение подрядчиков. (Услуги по уборке мусора сейчас осуществляются главным образом несколькими крупными подрядчиками, входящими в более крупные объединения транспортного и материально-технического обеспечения). Подрядчик отвечает перед Советом за предоставление услуг по уборке мусора всем домашним хозяйствам в конкретном районе и получает плату от Совета. Это обеспечивает такое положение, когда мусор собирается у всех домохозяйств, даже если отдельные домохозяйства не хотят или не могут платить за услугу.

Советы, в свою очередь, устанавливают определенную плату (или ставку) за уборку мусора из дворов на их участке как часть налога на имущество, который они взимают по Постановлению местного органа власти. Эта ставка покрывает стоимость услуг. Данная система ответственности местного органа управления сохраняется для того, чтобы услуги по уборке мусора предоставлялись во всем регионе и не прерывались из-за коммерческих проблем между подрядчиком и отдельными хозяйствами. В то же время, конкуренция между подрядчиками привела к технологическому усовершенствованию систем и понизила стоимость уборки. Местные советы и Правительство штата (второй уровень правительства) по-прежнему сохраняют свое право собственности на перегрузочные станции и места захоронения, которое не является привлекательным для частного сектора, но большая часть услуг на этих участках и все транспортные услуги предоставляются частными подрядчиками.

3) **Нынешняя картина в Алматы**

Органы управления города Алматы, как кажется, приватизируют не только предоставление услуг по уборке и захоронению, но также надзор и общее руководство этими услугами. Эта картина отличается от той, что наблюдается почти в каждой развитой стране, где городские власти сохранили определенную роль в обеспечении всеобщего предоставления услуг.

Роль органов власти сведена к обнародованию законов об охране окружающей среды и работе некоторых организаций по принудительному исполнению этих законов. Хотя это может быть эффективным подходом к контролю услуг по размещению отходов, но на взгляд почти каждого другого государства, это, конечно, недостаточно для обеспечения предоставления всеобщих услуг по сбору мусора. В нынешних экономических условиях Казахстана способность домашних хозяйств платить за услуги по уборке мусора намного более неопределенна, чем в развитых странах, и поэтому необходимость какой-либо роли (местного) правительства в обеспечении предоставления надлежащих услуг всем домашним хозяйствам, кажется более настоятельной.

Городской акимат и Республиканское Министерство Природных Ресурсов и Охраны Окружающей Среды теперь признали необходимость большей

государственной ответственности через их устное соглашение учредить Орган, управляющий отходами. Следует надеяться, что это устное соглашение вскоре превратится в достаточные практические действия.

1.2.3 Многообразие форм собственности на землю

Драматические изменения в структурах собственности за последнее десятилетие привело к изменению управления землей и услугами, связанными с землей. При старой экономической системе вся земля принадлежала государству. Фактически разные государственные органы могли непосредственно отвечать за разные участки. Но в конечном итоге все эти органы находились под контролем той же центральной власти. Если возникали проблемы юрисдикции или ответственности, тогда они могли разрешаться путем административного решения высшего уровня управления. Как следствие, не было необходимости разрабатывать подробные законы и положения для обеспечения того, чтобы такие услуги, как управление твердыми отходами, могли оказываться повсеместно.

Введение частной собственности на землю затруднило этот вопрос. Сейчас появилось много собственников отдельных участков; в некоторых районах собственность не ясна; а в ряде случаев собственность и ответственность за "общие территории" поделена между многими собственниками. Некоторые практические примеры потенциальных проблем помогают проиллюстрировать эти вопросы.

- Кто отвечает и платит за управление отходами вокруг многоэтажных домов, где имеется много отдельных собственников? Если некоторые из собственников отказываются сотрудничать с КСК, то какова правовая база имеется у КСК, чтобы управлять "коммунальной территорией"?
- В тех местах, где имеется небольшой базар или киоск, примыкающий к дороге, как будет делиться ответственность между киоском и организацией, занимающейся уличным сметом?

В ближайшей перспективе на данный случай будут разработаны решения, как части более детальных разработок Органа, управляющего отходами, по вопросам тарифной системы. Однако, в конечном итоге должна быть разработана соответствующая правовая база, как часть более общих разработок по системам землевладения и земельного кадастра. Это будет иметь воздействие на многие услуги, в том числе и на Управление Твердыми Отходами.

Эти разработки будут связаны со следующими тремя ключевыми аспектами:

- Обеспечение того, что собственность любого участка земли, зарегистрированного кадастром, ясно определена;
- Обеспечение того, что местные органы власти имеют соответствующие полномочия потребовать от собственников земли содержать их землю таким образом, чтобы негативно не влиять на общественные интересы;
- Прояснение прав и ответственностей совладельцев общей территорией.

Наиболее срочной заботой для управления твердыми отходами будет прояснение вопросов правовых полномочий КСК. Они, кажется, пользуются широкой поддержкой среди большей части населения и должны остаться продолжать выполнение их нынешних функций. Но их правовые полномочия нужно прояснить. Очевидно, что членство в них в настоящее время является практически добровольным, и их полномочия осуществлять решения собственников квартир многоквартирных домов очень ограничены. Самое простое решение, кажется, было бы дополнить Закон о жилищных отношениях и систему прав на землю, чтобы автоматически можно было создавать "корпоративный орган" для любого здания, где имеются много собственников и общие территории. Полномочия таких корпоративных органов должны быть смоделированы на всех членов этого корпоративного органа в соответствии с большинством западных правовых кодексов.

В таком случае "корпоративные органы" могли бы передавать свои полномочия существующим КСК, которые в таком случае продолжали бы выполнять нынешние функции с правовыми полномочиями для выполнения коллективных решений, если некоторые владельцы квартир не сотрудничают с КСК в деле реализации решений, принятых для управления общей территорией.

1.3 ДецЕНТРАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ

На первый взгляд децентрализация управления для управления твердыми отходами, кажется, не является особенно уместной. Однако, нынешние неопределенности вокруг отношений местных исполнительных органов с Республиканским Правительством могут стать существенным препятствием для финансирования настоящего Генерального плана или же для финансирования многих других местных служб. Следовательно, этот вопрос не может быть проигнорирован.

Изменения в экономической структуре страны могли бы предполагать и воздействие на существенные изменения в структуре управления. Действительно, западные страны имеют очень разные управленческие структуры с большей децентрализацией функций и более автономных местных уровней. Отношения между местными органами власти и центральным Правительством в основном руководствуются законом, а не административными действиями центрального Правительства.

Промежуточные уровни управления в Казахстане, (такие как областные и городские акиматы) не являются представительными органами власти с автономными полномочиями по местным вопросам, как это обычно можно наблюдать в западных демократиях. Они являются исполнительным и административным орудием центрального Правительства. Эти промежуточные уровни управления вносят незначительный вклад в процесс составления бюджета и обладают небольшими реальными полномочиями и ответственностями для балансирования местных доходов с местными расходами. В результате, имеется мало механизмов для выработки бюджета, который бы отражал местные приоритеты и нужды.

Для полного рассмотрения необходимости децентрализации и реформы управленческих структур читатель может обратиться к подробному докладу Всемирного Банка о Правительственных структурах²

Однако, основная идея состоит в том, что ответственности должны соответствовать сборам налогов, чтобы финансировать эти ответственностью. Каждый уровень управления должен отвечать перед избирателями за расходование этих налогов с тем, чтобы был реальный стимул для решений по расходам, которые соответствуют приоритетам населения. Согласно этой концепции налоговое управление могло все еще оставаться республиканской ответственностью (чтобы упростить управление и затруднить уклонение) в соответствии с последним решением устранить различия между республиканскими и местными налогами. Но поступления от конкретных налогов должны быть целевыми для бюджетов каждого уровня управления.

Действительные намерения Правительства Казахстана относительно реформы отношений между центральным и местным уровнями власти не ясны. Хотя с 1991 года происходит много реорганизаций министерств и ведомств, основная структура управления изменилась удивительно мало. Коммунистическая партия исчезла, но ее традиционная роль "координации" была в основном взята новой пирамидой акимов, которые отчитываются непосредственно перед Президентом Республики, а не Премьер Министром или Парламентом. Большинство департаментов в рамках региональных акиматов имеет двойное подчинение. Именно они отчитываются как перед национальным министерством, так и региональным акимом, поэтому существует два официальных канала для административного контроля от вышестоящих уровней. Никаких попыток в отношении делегирования полномочий и ответственностей местным органам власти законодательным путем, чтобы управлять отношениями между центральным правительством и местными органами власти через правовые процессы (как во всех Западных странах), а не путем администрирования, кажется, не предпринимается. Это оказывает влияние на мониторинг и внедрение экологических стандартов, а также на взаимоотношения Органа, управляющего отходами, и АГУООС, что рассматривается в следующем Разделе 1.4.

Но наибольшую важность для нынешнего проекта имеют изменения в финансовых отношениях между центральными и местными исполнительными органами. Изменения в Законах о Бюджете, внесенные в марте и апреле 1999 года, свидетельствуют о дальнейшей централизации контроля над бюджетом. Эти законы³ трудно трактовать, так как в них сосредоточено внимание на предполагаемых результатах, а не на принципах сбора поступлений и утверждения расходов. Тем не менее, некоторые эксперты⁴ утверждают, что различие между местными и республиканскими налогами упразднено.

Эффект этих законов состоит в том, что местные исполнительные органы не имеют никакого контроля над любыми поступлениями, собираемыми их

² Этот доклад был подготовлен на основе миссии в 1995 году. К сожалению, наблюдается небольшой прогресс в деятельности Правительства Казахстана по этому вопросу. Начальный отчет миссии был отредактирован и отпечатан как монография "Казахстан: Переходный период государства", Исследование страны Всемирным Банком, март 1997 г., ISSN 0253-2123.

³ Закон от

⁴ Налоговый информационный бюллетень фирмы Делойт и Туш от

аппаратами, и не имеют никаких прав тратить эти поступления для местных целей.

С другой стороны, последний законодательный акт⁵ о заимствованиях правительственными органами, кажется, движется в сторону децентрализации ответственности. В интересах здорового макроэкономического управления этот законодательный акт налагает очень строгие ограничения на внешние заимствования правительством и на государственные (суверенные) гарантии. Этот законодательный акт, видимо, является наиболее ответственным среди такого рода актов в пределах стран СНГ.

Эффект такого законодательного акта состоит в том, что заимствование Органа, управляющего отходами, не подлежит государственной гарантии, если проект не включен в перечень "национальных инвестиционных приоритетов", что кажется маловероятным. Орган, управляющий отходами, мог бы, тем не менее, найти гарантию у города, и поэтому ценность такой гарантии имеет особую важность.

Хотя нынешний законодательный документ разрешает городу предоставлять залог в виде части своих активов, как формы гарантии, большинство заемщиков все-таки рассмотрели бы способность города (Гаранта) удовлетворить денежный поток по обязательствам со своего собственного бюджета в случае дефолта. Большинство заемщиков предпочли бы получать платежи из городского бюджета, а не заниматься закладными активами.

Контроль городской администрации над своим бюджетом представляет самую большую важность для потенциальных заемщиков. Короче, логично, что если республиканское Правительство хочет, чтобы городская администрация приняла на себя ответственность за местные заимствования, тогда городской администрации нужно дать больше контроля над своим городским бюджетом. Одно без другого не может быть эффективно децентрализовано.

В стабильных развитых странах есть много прецедентов относительно местных органов власти, принимающих на себя ответственности за местные заимствования, но в таких случаях эти органы местной власти имеют существенный контроль над своим бюджетом. Однако, довольно мало прецедентов для такой местной ответственности за заимствования в странах с довольно ранней стадией развития их финансовых систем, поэтому некоторый пересмотр препятствий по вопросам государственных гарантий для таких проектов мог бы быть оправданным.

1.4 Мониторинг и осуществление

Общепризнано, что нынешние экологические стандарты не соблюдаются, и что в Алматы имеются существенные экологические проблемы. Хотя имеются аргументы в пользу более строгих экологических стандартов, ясно одно, что достижение действующих стандартов является наиболее срочным вопросом, который приведет к существенному улучшению окружающей среды.

⁵ Закон

Следовательно, нужно задаться очень серьезным вопросом. Почему существующие экологические стандарты не осуществляются, несмотря на изобилие органов мониторинга и принуждения. Хотя претворение в жизнь экологических законов никогда не было полностью эффективным, оно серьезно ухудшилось в последнее десятилетие. Почему реализация этих стандартов ухудшилась?

На это есть несколько причин, которые лучше объясняются рассмотрением недавних событий.

Первое, Экономические изменения в последнее десятилетие опустошили государственные финансы, и как следствие, ни одна из организаций по осуществлению должным образом не финансируется из бюджета. Поэтому внимание этих органов от мониторинга и осуществления изменилось в сторону сбора штрафов, чтобы обеспечить свое выживание. Последний законодательный акт, который обращает чрезмерное внимание на штрафы, как источник финансирования для таких учреждений, лишь усиливает эту тенденцию.

Второе, большая часть действующих законодательных актов следуют бывшим советским образцам. Это было и сейчас связано в основном с систематизацией норм и стандартов при небольшом внимании к процедурам осуществления или определения органов, ответственных за достижение этих стандартов. Хотя все полномочия были сосредоточены в одной монолитной структуре, это не разрешило существенной проблемы. Ответственность могла быть определена в пределах одной этой структуры. Но теперь полномочия и ответственности распространяются среди органов вне традиционных государственных структур, больше внимания в законодательстве нужно обратить на распределение ответственностей и процедур их реализации. В некоторых случаях, может, нужно было бы создать новые учреждения, а затем признать их законодательных документах.

Создание Органа, управляющего отходами, является первоочередным примером таких изменений. Выбрасывание мусора в неутвержденных местах является действительно незаконным, но этого недостаточно, чтобы остановить широко распространенное несанкционированное выбрасывание отходов. Поэтому необходимо создать Орган, управляющий отходами, который бы ясно отвечал за организацию полного оказания услуг в этой области. Если он не справится с управлением этими услугами должным образом, тогда очевидно, что он будет отвечать за это. Точно так же каждый гражданин, который не пользуется услугой и продолжает сваливать мусор в несанкционированных местах, может также быть привлеченным к ответственности.

Можно также извлечь уроки из прошлых катастрофических катастроф Казахстана. Хотя причиной катастроф, таких как Семипалатинск, Аральское море и Каспийское море является, конечно, комплекс, все они имеют одну общую нить: Отсутствовал мониторинг за деятельностью этих площадок независимо от организации, которая эксплуатировала эту площадку. В свете этого опыта, принцип, что экологический мониторинг за любой эксплуатационной деятельностью должен осуществляться независимым органом, следует тщательно

рассмотреть. Этот принцип повсеместно принят в западных странах и применяется даже тогда, когда юридическое лицо, эксплуатирующее окружающую среду, является государственным субъектом или органом.

Согласно этому принципу, орган, управляющий отходами, отвечал бы за услуги по управлению твердыми отходами и обеспечивал бы охват услугами всей территории города. В ходе выполнения своей управленческой роли Орган, управляющий отходами, будет регулярно проверять город, чтобы определить, нужны ли дополнительные площадки для сбора (и, конечно, если решит, что дополнительные площадки нужны, он определит пользователей, чтобы предоставлять им счет за услуги по сбору). Однако, отдельный орган (АГУООС) будет отвечать за мониторинг, чтобы обеспечить положение, при котором Орган, управляющий отходами, практически выполнял свой Устав и эффективно организовывал услуги по всему городу.

Разделение на мониторинговую инспекцию и организацию по претворению в жизнь существующих положений не помогает эффективному их осуществлению. Есть необходимость в существенной консолидации на местном уровне, чтобы обеспечить более эффективное осуществление. Нынешнее положение, возможно, характеризуется старой пословицей "Когда много ответственных, то нет ответственных".

Одной из причин нынешнего разделения является строгая вертикальная структура, унаследованная от советских времен. Каждое центральное министерство или ведомство все еще желает контролировать свой собственный местный филиал.

Консолидации деятельности на местном уровне придется подождать, пока не произойдет более основательная реформа отношений центральных/местных органов власти. Развитые западные страны, что лучше делегировать некоторые полномочия и ответственности местным уровням государственной власти. При передаче ответственностей местные уровни государственной власти действуют в соответствии с законами страны, но исполняют эти полномочия самостоятельно от центральных властей. Если ведомство центрального правительства не удовлетворено, оно, конечно, может предпринять действия в судебном порядке и попытаться показать, что местное руководство нарушает конкретное законодательство, но не может вмешиваться непосредственно через административные каналы.

Так, например, на центральном уровне могли быть Министерства Здравоохранения, Экологии и планирования землепользования. Каждое из этих министерств могло бы разработать законодательные акты, которые касались бы управления твердыми отходами и развития жилищных отношений. Такие законодательства должны определять не только стандарты, но и процедуры осуществления, а также органы, ответственные за осуществление. Последними могли бы быть местные органы власти. Так, например, в Австралии роль как АГУООС, так и Санитарно-Эпидемиологической Станции (СЭС) по управлению твердыми отходами выполняется "Строительной инспекцией" местного органа власти. Роль центрального правительства в этой сфере ограничена и сведена к

разработке политики и стандартов. Как управление услугами, так и осуществление этих стандартов доверено местным органам власти.

Консолидация ролей АГУООС и СЭС для претворения в жизнь положений, связанных с управлением твердыми отходами, должна быть отнесена на среднесрочный период, когда роль и статус местных исполнительных органов власти будут прояснены. Однако, рекомендуется, чтобы начальные усилия должны быть направлены на образование Органа, управляющего отходами, который возьмет на себя управление твердыми отходами.

1.5 Роль приватизации

Раздел (1.1) Исходные данные настоящего отчета уже представил общую схему последних изменений форм собственности в этом секторе. Эти изменения были вызваны как финансовым кризисом, стоящим перед Правительством, так и политическими решениями Правительства всячески содействовать развитию частной собственности в экономике. В Разделе 1.2.2 показывается необходимость некоторого постоянного вовлечения государства в общее управление, чтобы обеспечить полный охват системой.

Какова в таком случае роль приватизации в этом секторе. Приватизация остается главным пунктом Республиканской правительственной программы экономических реформ, хотя в некоторых кругах наблюдается значительное разочарование в связи с тем, что приватизация не обеспечила обещанных выгод. Это разочарование является очевидным в сфере услуг УТО в Алматы, но, безусловно, распространяется гораздо дальше. Что не получилось?

Возможно, суть проблемы в самом термине. Как многие панацеи, приватизация означает для разных людей разные вещи. Для некоторых этот термин означает просто переход права собственности от государственной организации к частному собственнику. Этот процесс, взятый отдельно, представляет немного больше, чем изменение названия на двери офиса, и едва ли многое изменит. Просто государственная неэффективность становится частной неэффективностью. Опыт во всем мире показывает, что этот тип изменения, едва ли существенно повлияет на решение экономических задач, но может создать дополнительные возможности для коррупции.

Другие истолковывают термин "приватизация", чтобы охватить всю программу экономических реформ, которая должна сделать хозяйствующих субъектов более чуткими к рынку. Безусловно, такие программы подразумевают, помимо прочего, передачу права собственности, но влекут за собой многие другие политические реформы, которые следует проводить с учетом особенностей конкретных секторов, чтобы обеспечить условия для конкуренции. Обычно именно конкуренция, а не передача права собственности, имеет наибольшее значение в совершенствовании управления. Странам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которые приняли солидные программы приватизации, потребовалось от десяти до двадцати лет, чтобы осуществить эти программы. В центре этих программ были структурные реформы рынков с целью обеспечения конкуренции, а не фактическая передача права собственности.

1) Изменение центра внимания

Урок, который следует извлечь из опыта других стран, состоит в том, что сначала следует обратить внимание на вопросы конкуренции, управления и эффективности, а не на право собственности. Изменения, необходимые в структурах собственности, будут вытекать из этих других соображений. Это хорошо видно на примере приватизации услуг по сбору твердых отходов в Сиднее (Австралия).⁶

Приватизация услуг по сбору мусора в Сиднее проходила более десяти или пятнадцати лет, подгоняемая давлением на местные органы власти сократить затраты. Для этого конкретного сектора не было специальной политики приватизации или программ⁷, обнародованных национальным правительством или правительствами штатов, и, фактически, не требовалось каких-либо изменений в правовой структуре, регулирующей этот сектор, чтобы обеспечить приватизацию больших долей сектора.

Движущей силой процесса было давление на местные советы сократить расходы. (Советы – это местные представительные органы власти, имеющие полномочия согласно Закону о местных органах власти взимать местные налоги. Они отвечают перед избирателями в своем районе за расходование этих налогов.) Другим существенным давлением на местные Советы была сложность пересмотра трудовых соглашений с целью повышения производительности труда.

Отдельные Советы по своей инициативе просто выставляют на торги предоставление услуг по сбору мусора частично или по всех муниципалитетах, которыми они управляют. Участниками некоторых первых торгов были в основном довольно мелкие транспортные операторы, и в документах для участия в торгах им часто давали право выбора приобрести завод и оборудование, принадлежащее советам. Как только стало ясно, что выдача контрактов частным лицам на право осуществлять эти услуги может стать главным бизнесом, некоторые более крупные транспортные фирмы создали отделы по управлению отходами и стали настойчиво предлагать Советам отдать им в управление все большее число этих услуг.

Этот процесс не требовал какого-либо вмешательства национального правительства либо правительства штата. Местные органы власти продолжают взимать плату за сбор мусора со всех собственников в своих муниципалитетах, которая зависит от районирования земли и видов одобренного обустройства (здания). (Отдельные контракты заключаются между Советами и операторами крупных коммерческих или промышленных предприятий).

⁶ Три самые большие приватизационные программы (классифицируемые по доле экономики, передаваемой от государственного сектора частному) в ОЭСР осуществлялись в Соединенном Королевстве, Новой Зеландии и Австралии.

⁷ В таких секторах, как энергетика или телекоммуникации, национальное правительство и правительства штатов внедряли особые приватизационные программы. Эти программы обычно предназначались для реформирования рынков до роспуска и продажи государственных предприятий.

Советы заключили контракты непосредственно с мусоровывозящими компаниями на сбор и вывоз отходов из определенных контейнеров в конкретном районе. Контракт также определяет объем отходов, который необходимо убирать, так как Совет выделяет всем плательщикам тарифов стандартные бункеры или контейнеры. Это заставляет население регулировать объем образующихся отходов. Если они не могут уместить все свои отходы в поставляемые контейнеры, тогда ответственность за захоронение избыточных отходов возлагается на плательщиков тарифов. Одна из возможностей, имеющихся у плательщика тарифов, это обратиться в Совет с просьбой поставлять и организовать опорожнение дополнительных контейнеров, что пропорционально повысит плату за услуги. Чтобы обеспечить выполнение требований, "санитарный врач" (работник Совета), помимо прочего, обязан предъявить иск против собственника⁸ в муниципалитете, если он допускает складирование отходов на территории своего землевладения вопреки санитарным правилам.

Советы заключают отдельные контракты с теми же самыми или различными компаниями на уборку общественных мест - улиц, парков и т.д., которые финансируются за счет общего дохода Совета от тарифов (налогов).

Торги между Советами и компаниями, занимающимися уборкой мусора, это чисто коммерческие переговоры. В зависимости от размера муниципалитета, могут быть заключены несколько различных контрактов. При выставлении услуг по уборке мусора на торги Советы делят свои муниципалитеты на различные зоны. Они должны делать это таким образом, чтобы в этих зонах можно было эффективно организовывать услуги по уборке мусора и, тем самым, привлекать на торги конкурентные предложения цены.

Для Австралийского Совета потребителей и конкуренции (органа, отвечающего за предотвращение неправильного использования монопольной власти и обеспечение справедливой конкуренции) нет необходимости вмешиваться в этот процесс.

Перегрузочные станции и большинство полигонов принадлежат Органу, управляющему отходами в г. Сиднее, статутному органу, учрежденному органом управления штата (второй уровень управления). Это самостоятельно финансирующийся орган. Расходы на первичный капитал были профинансированы органом власти штата в качестве гарантированного займа. Некоторые Советы владеют своими собственными полигонами, которые часто объединены с центрами рециклинга. Функционирование этих сооружений и перевозочные операции между ними осуществляется на основе выдачи контрактов, но общий контроль за сооружениями и условия доступа к ним, а также ставки сборов остаются ответственностью Органа, управляющего отходами г. Сиднея, или же соответствующего Совета.

2) Подотчетность и равенство перед законом

Для того, чтобы приватизация была эффективной, очень важно, чтобы действия всех экономических лиц, как частных субъектов, так и государственных ведомств

⁸ В случае индивидуальных хозяйств этот был бы владелец земли. В случае жилищных массивов, где имеются несколько различных собственников, - "корпоративный орган".

соответствовали правовым нормам. Функционирование правовой системы должно быть прозрачным, а юридические права должны быть у всех потенциальных экономических субъектов. Хотя Правительство добилося существенного прогресса в разработке гражданского кодекса, очевидно, что в его применение осуществляется большое административное вмешательство со стороны всех уровней государственной власти, и было бы нереалистичным заявлять, что коммерческая деятельность в Казахстане в настоящее время руководствуется нормами закона.

Недавняя реорганизация аренды оборудования в секторе Управления твердыми отходами является наглядным тому примером. Городская администрация не предприняла каких-либо попыток объяснить свои действия, и, несмотря на неоднократные запросы, не представила исследовательской группе каких-либо документов, чтобы прояснить правовую основу для своих действий. Насколько нам известно, ни один из пострадавших субъектов не обжаловал действия городской администрации через суд. Такое положение должно быть в стране, где установлено равенство перед законом. Возможно, что основание для подобных действий существует, но правильность таких действий должна устанавливаться независимой юридической системой, а не исполнительным органом власти.

До тех пор, пока не будет установлено равенство перед законом, серьезные частные инвестиции в скором будущем не придут, особенно в такие области, как эта, где потенциальные прибыли небольшие. Отсутствие эффективного "равенства перед законом" серьезно повышает инвестиционные риски и препятствует вложениям во все, кроме самых спекулятивных сделок.

3) Система выдачи контрактов

Если в этом секторе будет разработана эффективная система выдачи контрактов, то выгоды от приватизации будут только нарастать. Первое и главное, должна быть гарантирована справедливая конкуренция, поэтому очень важно, чтобы Орган, управляющий отходами, который будет управлять этим процессом, не скрывал связей с каким-либо отдельным подрядчиком. Нынешняя частичная государственная собственность у некоторых потенциальных подрядчиков поднимает вопрос о том, может ли открыто проводиться процесс выдачи контрактов. Полная приватизация и раскрытие владения собственностью, как требуется в большинстве стран, должны быть решены самым серьезным образом.

Меры по выдаче контрактов не будут эффективными, если АМК сохранит свою нынешнюю роль установления цены. Устанавливать эти цены должно быть позволено рынку, при наличии там приемлемого уровня конкуренции – иначе потенциальные участники не захотят принимать участие в работе.

Доминирующее положение АО Парасат, усиленное последними изменениями в аренде оборудования, должно быть признано, иначе вряд ли будет развиваться эффективная конкуренция. Если компания согласна, то должно быть принято серьезное решение о разделении ее на две части:

- Одна часть должна включать все нынешние виды деятельности, не связанные с управлением твердыми отходами, а также существующие и планируемые виды деятельности по рециклингу. Эта часть стала бы частной на 100%.
- Другая часть должна включать все существующие виды деятельности по сбору и размещению отходов. Эта часть стала бы государственной на 100%. Первоначально можно было бы позволить оставить монополию по сбору в большинстве районов, но при контроле цен со стороны АМК.

Согласно этим мерам, вначале конкурентные тендеры проводились бы только в ограниченном числе зон, хотя по мере появления новых участников предоставления услуг число конкурентных тендеров было бы расширено. Предложения цен на тендерах не подлежали бы контролю со стороны АМК, но государственные компании, образованные из АО Парасат, не имели бы прав участвовать в этих тендерах.

4) Управленческие контракты и сдача в аренду

Меры по справедливому доступу к перегрузочной станции (ям) и полигону (ам) будут решающими для развития эффективной конкуренции в области сбора отходов и успеха концепции выдачи контрактов вообще.

К сожалению, аренда, предоставленная недавно АО Парасат, как на существующую перегрузочную станцию, так и полигон захоронения, кажется, дали Парасату существенный диапазон для дискриминации своих потенциальных конкурентов. В большинстве развитых стран законность этой аренды была бы почти определенно оспорена через суд потенциальными конкурентами в соответствии с Законами о Конкуренции или Справедливой торговле.

Срок этой аренды может закончиться прежде, чем их функционирование станет серьезной проблемой; их не следует обновлять в той форме, в которой они существуют.

В будущем, когда участникам тендеров будет позволено эксплуатировать эти сооружения, соответствующий контракт должен позволить Органу, управляющему отходами, оставить контроль за доступом к этим сооружениям и дать ему право устанавливать цены за доступ к площадкам третьим сторонам. В любом случае оператору сооружений нельзя позволить дискриминировать потенциальных конкурентов в других областях управления отходами. Форма контракта, вероятно, будет изложена как "Управленческий контракт", а не "аренда". Однако, учитывая трудности уяснения всех нюансов значения единой фразы, то упор должен быть сделан на подробности этих контрактов, а не их заголовки, чтобы обеспечить равный доступ к этим сооружениям для всех потенциальных подрядчиков.

1.6 СТРУКТУРЫ ТАРИФОВ

Структуры тарифов в разных странах разные, отражая разные институциональные структуры и организации сектора. Например, в Японии услуги по УТО оказываются местными органами власти. Там нет отдельных платежей от пользователей за эту услугу – она оплачивается в общих местных налогах. В Австралии наоборот, местные органы власти включают плату за управление

твердыми отходами в налог с владельца строения. Услуга заключается в сборе контейнеров от каждого строения, поэтому плата взимается со строения, а не с человека. Структуры тарифов должны отражать как разные организации, так и осуществимость предлагаемых мер по сбору тарифов.

Примеры других городов могут только ограничивать значение, определяющее структуру для города Алматы. Лучше всего вернуться назад к основным принципам. Принципы установления тарифов должны быть как можно справедливей, но с другой стороны они должны быть практичными для их претворения в жизнь. Как исследовательская группа, так и местные партнеры согласились, что основными принципами должны быть:

- Тариф должен устанавливаться для того, чтобы покрывать затраты на оказание услуги
- Тариф будет собираться Органом, управляющим отходами.
- Тариф будет основываться на объеме собираемых и размещаемых отходов.
- Группы людей с низким доходом будут освобождаться от платежей за услугу (перекрестные субсидии).

Но прежде, чем применить эти принципы, нужно решить главные практические вопросы. Многие тонкости могут быть завершены только после того, как Орган, управляющий отходами, начнет функционирование, но некоторые основные вопросы, которые должны быть разрешены, рассматриваются ниже.

1) Должны ли быть тарифы одинаковыми по всему городу?

Сбор отходов в районах, удаленных от перегрузочной станции, будет более дорогим. Если будет внедрена система выдачи контрактов, то эти затратные различия будут регулироваться разными контрактными ценами. Должны ли в разных районах устанавливаться разные тарифы на основе разных цен контрактов?

До некоторой степени эти различия определяются выбором местоположения перегрузочной станции, которое подходило бы для всего города. Слишком жесткое применение принципов потребитель платит было бы тогда очень затруднено. Группа выступает за единый тариф по всему городу до тех пор, пока не станет ясно, что имеются существенные различия в степени генерирования отходов.

2) Как тариф должен соотноситься с объемом производимых отходов?

Нынешний подход состоит в использовании норм, оценивающих генерирование одним человеком для бытовых отходов и квадратным метром для коммерческой территории. Практически это приблизительная точность. Идеально нужно соотносить плату с опустошением контейнеров.

Для многоквартирных домов: (Заметим, что сбор платежей за эти услуги будут осуществляться КСК от имени Органа, управляющего отходами). Вначале тариф может быть установлен на одного человека. Однако, одна из ответственностей

Органа, управляющего отходами, будет состоять в том, чтобы уточнять число контейнеров на площадке, чтобы избежать их переполнения. Когда система начнет работать, число контейнеров на площадке будет динамично меняться в ответ на фактическое генерирование отходов, а не на "нормы". Когда начнется этот процесс, Орган, управляющий отходами, может начать уточнение ставок в разных районах, чтобы отражать фактическое производство отходов. Численность резидентов по учету КСК не совсем точна. Нужно будет принять решение о том, что не практичнее ли и не справедливее ли, чтобы тарифы устанавливались на квартиру (возможно, с разными ставками в зависимости от количества комнат) или согласно количеству человек, предположительно являющихся жильцами этих квартир.

Для частных домов: (Заметим, что КСД очень слабы, возможно, что Орган, управляющий отходами, будет представлять счета к оплате самостоятельно). Единственной регистрацией, которая подходит и которой можно верить, является регистрация "Центра по оценке недвижимости". Поэтому из практических соображений тариф, видимо, нужно устанавливать на базе домостроения, а не на человека. Сомнительно, что записи Министерства Внутренних Дел, которое теоретически регистрирует всех жителей Алматы, подходили бы для выписки счетов, но об этом несколько позже.

Для небольших отдельных коммерческих зданий: Обычно они используют контейнеры, устанавливаемые для комплексов многоэтажных зданий. Орган, управляющий отходами, проинструктирует их уплачивать тариф КСК, который следит за контейнерной площадкой, используемой коммерческим предприятием. Это основывалось бы на территории. Если потребуется больше контейнеров (из-за их переполнения), чем предусматривалось нормами, тогда коммерческий субъект и КСК обсудят и решат, кто отвечает за это и, возможно, разработают другие меры (такие, как сдача коммерческим субъектом рециклируемых отходов в центр вторсырья). Если это не решает проблемы переполнения, тогда КСК нужно будет увеличить ставку за человека или за квадратный метр, чтобы покрывать затраты на дополнительные контейнеры. Это увеличение будет узаконено полномочиями в положении, учреждающем Орган, управляющий отходами, которые этот орган может делегировать КСК.

Для группы небольших коммерческих предприятий: Если Орган, управляющий отходами, определит, что группа киосков, палаток и т.д. оправдают создание отдельной платформы, он установит новую контейнерную платформу. Затем он незамедлительно представил бы счет этим предприятиям следующим образом

- а) а) если на базаре нет официальной организации или управления, тогда каждому субъекту отдельно представляется счет Органом, управляющим отходами, на основе коммерческой торговой лицензии, выдаваемой этим субъектам. Ставка может основываться на занимаемой субъектом площади, чтобы покрывать затраты на количество предоставляемых контейнеров.
- б) если имеется официальное управление (такое как на большом базаре), тогда Орган, управляющий отходами, будет представлять счета управлению базара за количество предоставленных контейнеров. Управление базара освобождает

торговцев от уплаты этой суммы, так как часть этих платежей будет входить в сборы за торговлю на базаре.

Есть немало деталей, которые нужно будет разработать после того, как будет создан Орган, управляющий отходами. Однако, общий принцип может быть начат на данном этапе.

Орган, управляющий отходами, отвечает за определение мест, где требуются контейнеры, чтобы обеспечивать должное управление твердыми отходами: если Орган этого не сделает, он будет подлежать наказанию со стороны АГУООС за провалы в управлении системой, чтобы поддерживать санитарное состояние города.

Именно в интересах Органа определить источники отходов, которые заставили установить дополнительные контейнеры, и разработать процедуры для предъявления счетов этим производителям отходов за оказание услуг.

Заметим, что подрядчики наверняка будут настаивать на том, чтобы контракты на сбор отходов содержали положения, чтобы варьировать контрактной ценой, если количество или местоположение контейнеров, которые надо опоражнивать, будет меняться Органом, управляющим отходами. Поэтому Органу нужно будет определять дополнительные источники поступлений, чтобы покрывать свои дополнительные расходы, когда увеличивается количество контейнеров.

3) Защита потребителя и контроль цен

Понятно, что контроль за тарифами, устанавливаемыми для коммунальных услуг, для более бедной части сообщества г. Алматы является чувствительным политическим вопросом. Конечно, способность многих членов сообщества платить за основные услуги ограничена. Многие пенсионеры тратят большую часть своих пенсий, уплачивая за отопление, горячую и холодную воду и электричество. Эти четыре услуги составляют основу типичного счета, предъявляемого КСК.

Антимонопольный комитет контролирует цены всех коммунальных услуг, аргументируя это тем, что во всех случаях коммунальные услуги предоставляются монополистами. Тем не менее, АМК не блокировал 100% повышение цен на электричество и подобные повышения цен на тепло после приватизации АлматыЭнерго. Влияние этих повышений на счета КСК было значительно больше, чем любое планируемое повышение ставок на управление твердыми отходами просто потому, что электричество и отопление занимают большой процент (может более 50%) общего счета, хотя УТО составляет только 1 или 2% от общего счета.

По сути АМК пытается удерживать цены на все коммунальные услуги, чтобы сократить текущие маржинальные затраты, минимизировать сиюминутное воздействие на потребителя. Хотя это можно понять, эффект состоит в том, что коммунальные услуги не могут аккумулировать денежные средства для вложений. И поэтому эти системы становятся не самодостаточными. Антимонопольный комитет утверждает, что при расчете тарифов коммунальным

услугам разрешается включать только амортизационные отчисления на основе традиционных затрат. Однако это не позволяет аккумулировать достаточное количество средств для коммунальных услуг, чтобы обеспечить обновление, что фактически ведет к развалу коммунальных услуг. Хотя в краткосрочной перспективе это для потребителя выгодно, то в долгосрочной перспективе это явно не в интересах потребителя.

В отличие от других основных коммунальных услуг Управление Твердыми Отходами не представляет монополии. Во многих городах мира наблюдается здоровая конкуренция в оказании этих услуг. Конечно, АМК прав, утверждая, что в настоящее время налицо эффективная монополия, но это в основном является результатом ценового контроля, навязанного им. При нынешних ценах вхождение в сектор просто не привлекательно. АМК должен перенести свое внимание на развитие конкуренции, а не на контроль цен. Контроль цен для новых участников действительно не оправдан: если цены поднять слишком высоко, то появятся многие новые участники и собьют цены, так как войти в этот сектор относительно легко. Проблема как раз в обратном, - в грабительском ценообразовании нынешней монопольной компании, которая могла бы держать цены достаточно низкими в краткосрочной перспективе, чтобы не допустить сюда новые компании.

Тем не менее, исследовательская группа рекомендует перенести ценовой контроль на новых участников сектора, а АМК перенести свое внимание на грабительское поведение нынешней монопольной компании.

Касаясь вопроса защиты потребителя, исследовательская группа предложила систему перекрестных субсидий, рассматриваемую в разделе (5) ниже.

4) Осуществление платежей

В настоящее время собирается только от 60% до 70% платежей за сбор отходов, которые оплачиваются потребителями. Хотя никаких точных статистических данных исследовательской группе не было предоставлено, очевидно, что в то время, как некоторые неплательщики являются бедными жителями, которые не могут платить, есть другая категория неплательщиков, которая способна платить, но просто избегает от этой ответственности.

Согласно Генеральному плану, Орган, управляющий отходами, возьмет на себя ответственность за сбор всех платежей, хотя многие виды детальной проработки будут выдаваться по контракту нынешним центрам по обработке платежей и КСК.

Сбор тарифов за вывоз отходов труднее, чем сбор тарифов за другие услуги, такие как электричество, где поставщик может легко отрезать услугу неплательщику, а ставка за восстановление услуги и штрафные санкции заставляют потребителя платить по счетам. Такого практического лекарства нет у услуг по отходам, так как непрактично (или нежелательно в интересах общественного здоровья) прекращать эту услугу отдельному потребителю.

В других городах местные органы власти имеют довольно существенные полномочия взимать платежи за сбор отходов. Например, в Австралии платежи

собираются местными советами, как один из компонентов ставок, взимаемых советами со всех землевладельцев. Согласно Закону о местном управлении совет имеет полномочия забрать и продать землю, если платежи не будут сделаны в течение года. После этого совет покрывает ставки за счет суммы, вырученной от продажи земли, а остаток возвращает бывшему владельцу земли. Персонал акимата уверил группу в том, что Департамент жилищно-коммунального хозяйства имеет достаточные полномочия, чтобы собирать платежи у резидентов, которые сейчас уклоняются от такой ответственности, и что эти полномочия могут быть переданы Органу, управляющему отходами. Группа не была в состоянии проверить эти полномочия. Тем не менее, группа отмечает, что Органу, управляющему отходами, могли бы быть предоставлены значительные полномочия, и что было бы неуместным давать такие полномочия частной компании.

Группа хотела бы также отметить, что согласно Генеральному плану беднейшие члены сообщества будут освобождены от уплаты этих ставок, поэтому действия по принуждению против беднейших слоев населения, которые действительно имеют проблемы с платежами, не планируется.

5) Перекрестные субсидии

Генеральный план предлагает, чтобы самые бедные жители были освобождены от платежей за пользование услугами. Эта перекрестная субсидия особенно важна для Алматы, так как система социальной защиты в Казахстане развита слабо. Такие подробные схемы перекрестных субсидий в развитых странах необычны. В развитых странах эта проблема отнесена была бы к общим схемам оказания жилищной помощи группам населения с очень низким доходом, как часть более широкой поддержки схем доходов для беднейших слоев общества. Однако из-за отсутствия подобной сети социальной защиты становятся важными специальные схемы перекрестных субсидий для отдельных коммунальных услуг.

Исследовательская группа понимает, что акимат уже разработал схему освобождения, чтобы отложить на некоторое время платежи по некоторым основным коммунальным услугам для некоторых пенсионеров и других групп населения с низким доходом. Правовая база нынешней схемы сомнительна, и эта схема полностью не была объяснена группе. Группа рекомендовала акимату отрегулировать эту схему и обеспечить здоровую правовую базу как можно быстрее.

Тем не менее, нет необходимости дублировать эту нынешнюю систему. Освобождение от платежей за управление твердыми отходами должно стать частью этой существующей системы. Акимат просто может проинформировать Орган, управляющий отходами, о тех людях, которые подлежат освобождению согласно нынешних установок. В свою очередь, Орган, управляющий отходами, может освободить этих резидентов от уплаты тарифов за услуги по сбору и вывозу отходов. Подробности обо всех мерах должны быть разработаны после того, как Орган, управляющий отходами, будет создан.

РАЗДЕЛ В

ПРАВОВАЯ СТРУКТУРА

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ ОТЧЕТ

РАЗДЕЛ В

ПРАВОВАЯ СТРУКТУРА

СОДЕРЖАНИЕ

1. ВВЕДЕНИЕ.....	В - 1
1.1 ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ, КАСАЮЩИЕСЯ УПРАВЛЕНИЯ ТВЕРДЫМИ ОТХОДАМИ (УТО) в АДМИНИСТРАТИВНОЙ СФЕРЕ.....	В - 1
1.2 ПОСТАНОВЛЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ТЕХНИЧЕСКОЙ СТОРОНЫ УТО.....	В - 1
2. ПРОЦЕСС ИССЛЕДОВАНИЯ	В - 2
2.1 В РАМКАХ ИМЕЮЩИХСЯ ДОКУМЕНТОВ И ФАКТОВ.....	В - 2
2.1.1 Основные законы.....	В - 2
2.1.2 Поправки в Конституцию 1995 года вносились три раза.	В - 2
2.1.3 Закон № 160 "Об охране окружающей среды"	В - 2
2.1.4 Закон № 162 "Об особо охраняемых природных территориях".....	В - 3
2.1.5 Гражданский кодекс.....	В - 3
2.1.6 Планы	В - 3
2.1.7 Закон о жилищных отношениях от 16 апреля 1997 года.	В - 4
2.1.8 Временное Распоряжение от 12 ноября 1997 года, изданное Министерством экологии и природных ресурсов (называвшимся так в то время и переименованном позже в Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды).	В - 4
2.1.9 Республиканские и местные бюджеты (включая фонды охраны окружающей среды).....	В - 5
2.1.10 Закон № 464-І 3 РК от 2 августа 1999 года о государственных гарантиях.....	В - 5
2.1.11 КСК.....	В - 5
2.1.12 Антимонопольный комитет (АМК) и тарифы	В - 6
2.1.13 Передача государственного имущества от Территориального комитета по государственному имуществу и приватизации (ГКИ) Департаменту управления коммунальной собственностью (ДУКС).....	В - 6
2.1.14 Другое.....	В - 7
3. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ИССЛЕДОВАНИЯ	В - 7
3.1 Главная посылка.....	В - 7
3.1.1 Цель Генерального плана.....	В - 7
3.1.2 Цель Технико-экономического обоснования.....	В - 7
3.2 МЕНЕЕ ВАЖНЫЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ	В - 8
3.2.1 Приемлемые предложения.....	В - 8
3.2.2 Устранение предложения по исключению.....	В - 10
4. ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ДЛЯ НОВОЙ СИСТЕМЫ УТО В ГОРОДЕ АЛМАТЫ.....	В - 11
4.1 ОПУБЛИКОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО АКТА АКИМА ГОРОДА ОБ УЧРЕЖДЕНИИ ОРГАНА, УПРАВЛЯЮЩЕГО ОТХОДАМИ.....	В - 11
4.1.1 Краткая характеристика Органа, управляющего отходами.....	В - 12
4.1.2 Необходимо издать указы о:.....	В - 13

РАЗДЕЛ В : ПРАВОВАЯ СТРУКТУРА

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ, КАСАЮЩИЕСЯ УПРАВЛЕНИЯ ТВЕРДЫМИ ОТХОДАМИ (УТО) В АДМИНИСТРАТИВНОЙ СФЕРЕ

Изучение юридических документов, касающихся УТО в городе Алматы Республики Казахстан, необходимо для того, чтобы иметь представление о всех имеющихся законодательных документах, начиная с Конституции и кончая договорами между кооперативами управления многоквартирными домами (КСК) и компаниями, занимающимися сбором и вывозом отходов.

Предстоит разыскать и изучить много документов, поскольку различные законодательные документы публикуются и упраздняются каждый день в связи с изменениями, происходящими в переходный период, которые все еще продолжаются, а закон об УТО отсутствует. Поэтому бывает трудно понять, является ли то или иное постановление действительным для УТО в городе Алматы. При таких обстоятельствах, как скрытое существование централизации вместо децентрализации, объявленной общественности, избыток усилий был вознагражден формулированием Генерального плана (ГП), в котором крайне необходимые компоненты были выбраны как цели технико-экономического обоснования (ТЭО).

1.2 ПОСТАНОВЛЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ТЕХНИЧЕСКОЙ СТОРОНЫ УТО

Изобилие законодательных документов может поставить в тупик народ/граждан, когда нужно определить, какие из них все еще действуют, а какие аннулированы. Хотя продолжают действовать "Нормативные документы по защите окружающей среде, Временные инструкции по оценке воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду", изданные 1 января 1996 года Министерством экологии и биоресурсов как правила по оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) для новых земель и сооружений на них, подлежащих использованию, одновременно используются "Основные стандарты и нормы по защите окружающей среды" в отношении мелиорации земель и восстановления сооружений на них. Например, известно, что с 1973 года по-прежнему действуют различные нормы, изданные в Москве в Советский период, когда, согласно полученным документам, классификация проводилась для промышленных отходов по классам I-IV. Что касается определения категории отходов, категория V была введена Решением Алматинского городского управления охраны окружающей среды (АГУООС) 4 января 1998 года как отходы класса V, доставляемые на полигон захоронения. Это Решение будет оставаться в силе до 1 января 2000 г.

В каждом отдельном случае используются чрезвычайные меры регулирования, так что технические стандарты и нормы неизбежно остаются на усмотрение соответствующих технических секторов, хотя желательно, чтобы всеобъемлющее регулирование УТО города Алматы систематизировалось по качеству, обработке и методам захоронения твердых отходов.

2. ПРОЦЕСС ИССЛЕДОВАНИЯ

2.1 В РАМКАХ ИМЕЮЩИХСЯ ДОКУМЕНТОВ И ФАКТОВ

Все доступные документы и обнаруженные факты были прочитаны и внимательно изучены, и проводится работа по исключению из данного Исследования положений и фактов, не имеющих к нему отношения.

2.1.1 Основные законы

Основополагающим законом является Конституция от 5 сентября 1995 года. Что касается окружающей среды, имеются два основных закона: закон № 160 от 15 июля 1997 года "Об охране окружающей среды" и закон № 162 от 15 июля 1997 года "Об особо охраняемых природных территориях".

В области здравоохранения имеется закон от 19 мая 1997 года "Об охране здоровья граждан в Республике Казахстан", являющийся основным законом. Слово "отходы" в этом законе отсутствует, хотя фраза "в сфере охраны здоровья граждан" встречается почти в 30 положениях статей данного Закона.

Гражданский кодекс немного касается УТО в части права собственности на основные средства или имущество, аренды и платы и т.д., с упором, главным образом, на права и обязанности.

2.1.2 Поправки в Конституцию 1995 года вносились три раза.

Право собственности предоставляется в статье 6, безопасность и здоровье населения предусматриваются в статьях 24, 29, 31 и т.д., охрана природной среды регулируется статьей 38, уплата налогов и т.д. предусматриваются в статье 35, законодательные вопросы содержатся в статьях 61, 62, 69, 88 (в отношении отмены решений и постановлений Акимов) и т.д., и положение о местных органах управления содержится в статьях 85 и др.

2.1.3 Закон № 160 "Об охране окружающей среды"

- (1) В отношении УТО, статья 16 является основным положением, разрешающим природопользование, и статья 46 имеет подобное содержание.
- (2) В отношении органа охраны окружающей среды, роль каждого органа регулируются Статьями 8, 10 и т.д.
- (3) Право собственности в отношении частного сектора предусматривается в статье 11.
- (4) Фонды охраны окружающей среды предусматриваются в статьях 7 - плата за загрязнение, 26 - формирование финансовых средств, 27 - республиканский и местный бюджеты, 29 - нормы оплаты, утверждаемые Акими областей (Аким города Алматы находится на том же уровне, что Акимы областей), 33 -

местные фонды, 34 – использование ресурсов государственных фондов охраны окружающей среды, и т.д.

2.1.4 Закон № 162 "Об особо охраняемых природных территориях"

- (1) Создание общественных объединений и общественных фондов предусматривается в статьях 6 и 7. Статья 8 предусматривает регулирование собственных средств, 10 – местное значение средств местных бюджетов, 75 – расходование средств фондов охраны окружающей среды и т.д.
- (2) Слово "отходы" появляется в статье 23 в контексте складирования и захоронения отходов производства и потребления.

2.1.5 Гражданский кодекс

- (3) В отношении юридических лиц и общественных структур, статьи 42 и 108 содержат положения о соблюдении права собственности на дома и недвижимость.
- (4) Что касается имущественного займа, Статья 450 предусматривает процесс передачи имущества арендодателем арендатору на платной основе во временное управление и пользование. Прямой лизинг относится к аренде имущества.

2.1.6 Планы

Некоторые Государственные планы рассматриваются как способы регулирования, подобные законам.

- (1) (a) Постановление Правительства № 137 от 3 февраля 1997 г. "План действий по охране окружающей среды в целях устойчивого развития" определяет стратегию развития до 2030 года, а ее составная часть – "Экология и природные ресурсы", утверждена Президентом как Повестка дня на 21 век, принятая Президентом в апреле 1996 года.

Принцип "платит источник загрязнения" трактуется в соответствии с законами и международными договорами, такими как Конференция ООН по окружающей среде и развитию (Рио 1992 г.).

- (2) План развития города Алматы, сформулированный в 1989 году.
Этот план был составлен в 1989 году на период до 2020 года и включает оценку населения и прогноз структуры жилья и территориального развития города Алматы. В нем сообщается, что расширение территории будет происходить главным образом в западном направлении, но также в северном и восточном направлениях.

Город Алматы в настоящее время разрабатывает новый генеральный план развития на период до 2020 года; подготовка этого плана завершится в 2000 году.

(3) Проект правовой реформы в пост-советском Казахстане, 1996 год

Этот проект был хорошо подготовлен юрисконсульту 30 июля 1996 года.

Основные принципы, определяющие правовую реформу, в целом включают следующее:

- Полное осуществление программы правовой реформы должно завершиться до 31 декабря 1999 года.
- Некоторые сферы материального права могут получить некоторую дозу воздействия американского права. Такие сферы включают Закон об охране окружающей среды, закон о налогах, закон о банках и т.д., хотя основной характер права повторяет континентальную правовую систему гражданского права.

Этот проект, вероятно, не будет выполнен, но, возможно, был высоко оценен, частично как документ, дающий ссылки на точные пункты правовой реформы.

2.1.7 Закон о жилищных отношениях от 16 апреля 1997 года.

Этот закон предусматривает главным образом различные виды владения, право на владение или лишение этого права. Только фраза "вывоз мусора" упоминается в статье 2 как часть коммунальных услуг.

Что касается сбора и вывоза отходов, лучше было бы отделить Управление твердыми отходами в городе Алматы от других коммунальных услуг и дать подробную формулировку в самостоятельном законе об УТВ с тем, чтобы этот закон рассматривался как основной закон для КСК и КСД, от которых вывозятся отходы.

2.1.8 Временное Распоряжение от 12 ноября 1997 года, изданное Министерством экологии и природных ресурсов (называвшимся так в то время и переименованным позже в Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды).

На основе закона № 160, статьи 16, вышеуказанное Распоряжение было введено в действие и остается в силе в настоящее время как закон, не будучи подписанным Министром юстиции, хотя подпись последнего для утверждения закона необходима.

АГУООС издает разрешение для мусороуборочных компаний осуществлять сбор и вывоз отходов в городе Алматы. Вообще, говорят, Управление твердыми отходами в городе Алматы осуществляется практически на основе данного Распоряжения, хотя оно не является всеобъемлющим для УТО.

В связи с этим, необходимо создать всеобъемлющий закон об УТО для города Алматы.