АЛЕКСАНДР КОРШЕНКО, ТАТЬЯНА ЕРШОВА, ЕЛЕНА ГАФФОРОВА

Комплексный подход в сфере обращения с отходами

Проблема обращения с отходами производства и потребления является в высшей степени актуальной для России, об этом свидетельствует тот факт, что В.В. Путин в августе 2012 года поставил перед Правительством Российской Федерации задачу разработать комплексную стратегию обращения с твердыми бытовыми отходами, предусматривающую создание эффективной системы управления. Соответствующий документ утвержден приказом Минприроды России от 14 августа 2013 года № 298 «Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации».

По словам министра природных ресурсов и экологии России С.Е. Донского, важным условием реализации стратегии станет эффективное взаимодействие органов государственной власти, местного самоуправления, в рамках предоставленных им полномочий, при активном участии бизнес-сообщества, научных кругов, общественных и иных организаций.

Актуальным, на наш взгляд, является анализ и обобщение опыта муниципальных образований субъектов Российской Федерации в сфере обращения с отходами. Далее рассмотрен опыт реализации комплексного подхода к решению данных вопросов в городе Владивостоке.

Целевые программы различного уровня [1], направленные на социально-экономическое преобразование на юге Дальнего Востока, позволяют Приморскому краю стать центром притяжения для представителей самых различных сфер деятельности, в том числе и в сфере инвестиций, формирования нового и развития существующего бизнеса.

Учитывая данную ситуацию, администрацией города Владивостока последовательно реализуется политика, направленная на формирование устойчивого развития столицы Приморского края, обеспечивающая сбалансированный экономический рост и благоприятную экологическую ситуацию.

Подтверждением успешной реализации данной политики может служить ситуация с формированием во Владивостоке новой для Дальневосточного региона отрасли экономики – переработки отходов.

Длительное отсутствие системы обращения с отходами способствовало возникновению ряда негативных факторов:

- все участники «системы» (источники образования отходов, транспортировщики, организации, занимающиеся утилизацией и переработкой) разобщены;
- отсутствует мотивация у всех субъектов «системы» в оптимизации процессов работы, совершенствовании технологий переработки и повышения качества услуг;
- непрогнозируемый и постоянный рост цен на услуги по вывозу и утилизации отходов;
- возникновение несанкционированных свалок;
- рост социальной напряженности.

Началом системного подхода к решению вопросов в данной сфере во Владивостоке можно считать 2005

1 Например, государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2013 года №1128 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 года № 480».

АЛЕКСАНДР КОРШЕНКО, кандидат экономических наук, директор департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Приморского края (690007, Владивосток, ул. 1-я Морская, 2). E-mail: alexander.korshenko@gmail.com

ТАТЬЯНА ЕРШОВА, кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры менеджмента Дальневосточного федерального университета (690922, Владивосток, о. Русский, п. Аякс, кампус ДВФУ, корпус G, каб. G310). E-mail: tv-sind@mail.ru

ЕЛЕНА ГАФФОРОВА, доктор экономических наук, доцент, директор Школы экономики и менеджмента Дальневосточного федерального университета (690922, Владивосток, о. Русский, п. Аякс, кампус ДВФУ, корпус G, каб. G609). E-mail: egaffor@yandex.ru

Аннотация: Проблема обращения с отходами является в высшей степени актуальной, о чем свидетельствует разработка на уровне Правительства Российской Федерации стратегии обращения с твердыми бытовыми отходами, которая предусматривает создание эффективной системы управления. Ключевая роль в обеспечении реализации данной стратегии отводится органам государственной власти и местного самоуправления. В статье рассмотрен опыт реализации комплексного подхода к решению вопросов в данной сфере в городе Владивостоке. Сделан вывод о том, что обеспечение как надлежащего обращения с отходами, так и привлечение инвестиций в данную отрасль экономики, возможно исключительно при использовании комплексного подхода и программно-целевого метода.

Ключевые слова: сфера обращения с отходами, охрана окружающей среды, органы местного самоуправления, программно-целевой метод, Владивосток.

год, в котором была принята муниципальная целевая программа «Отходы». В результате реализации данной программы была проведена инвентаризация источников образования отходов производства и потребления. На основе подготовленных технико-экономических обоснований наиболее значимые объекты, занимающиеся утилизацией, были включены в государственные программы, а во Владивостоке, одном из немногих в Дальневосточном регионе Российской Федерации городов, начали функционировать частные перерабатывающие предприятия.

Вышеперечисленные факторы обусловили необходимость дальнейшего совершенствования и модернизации в городском округе системы обращения с отходами производства и потребления. Принцип комплексного подхода и программно-целевого метода решения данных вопросов сохранен в действующей на сегодняшний день муниципальной программе «Охрана окружающей среды в городе Владивостоке» на 2014–2018 годы [2].

В настоящее время в первоочередном порядке выполняются работы по следующим основным направлениям:

- развитие инфраструктуры утилизации отходов производства и потребления, в том числе развитие комплекса по переработке и утилизации твердых бытовых отходов;
- мероприятия по ликвидации ранее причиненного ущерба, связанного с обращением с отходами;
- мероприятия организационного характера, связанные с привлечением инвестиций, изменением структуры отношений с различными хозяйствующими субъектами в данной сфере;
- мероприятия по организации селективного сбора отходов в местах образования, оборудование и оснащение контейнерных площадок;
- проведение мероприятий экологического просвещения, образования и информирования населения в области охраны окружающей среды.

Необходимо отметить, что совершенно новые перспективы и темпы развития в обозначенной отрасли появились в связи со строительством во Владивостоке современного комплекса по переработке и утилизации отходов. Его можно рассматривать как системообразующий элемент, в том числе как центр трансфера технологий переработки и нового оборудования на основе инновационных разработок и, как следствие, основу для привлечения инвестиций в отрасль.

Дальнейшее развитие комплекса предполагается по следующим направлениям:

- развитие основного производства;
- развитие технопарка – демоплощадки;
- формирование «зеленой лужайки»;
- возможность создания экологического университета.

В этом году осуществлен запуск завода по производству строительных материалов с использованием утильсырья на острове Русский.

Кроме того, развитие комплекса предполагает оснащение дополнительным оборудованием: в настоящее время приобретена установка для дробления строительных отходов, завершено проектирование котельной для отопления производственного здания.

Крайне актуальными представляются развитие образовательного центра для реализации различных обучающих программ для всех категорий заинтересованных лиц, а также демонстрационной «зеленой зоны» и создание экологического университета.

Помимо вышесказанного, развитие инфраструктурного компонента сферы обращения с отходами предполагается с учетом всех территорий Владивостока, включая островные территории. Муниципальными программами предусмотрены затраты на проектирование данных объектов (в прошлом году выполнено проектирование объекта на острове Попова, в этом году – на полуострове Песчаный).

Стратегией социально-экономического развития Приморского края до 2025 года [3] одним из приоритетных направлений повышения экологической устойчивости территории определено развитие экологически безопасной и экономически эффективной системы обращения с отходами производства и потребления. В свою очередь, создание конкурентной среды, стимулирующей предпринимательскую активность и привлечение инвестиций, является основой для формирования инновационной, экономически эффективной модели в сфере утилизации.

Практическое отсутствие в настоящее время конкуренции, при наличии надежного источника сырья, позволяет рассматривать схему развития комплекса как инвестиционно-привлекательный проект. Подтверждение – проявляемая уже сейчас заинтересованность частного бизнеса в реализации схемы его развития.

Рядом компаний представлены в администрацию города бизнес-планы развития производств по переработке таких видов отходов, как пластик, бумажные и резинотехнические изделия, сформированы «дорожные карты» реализации данных проектов. При этом необходимо отметить, что к размещению предлагаются как отечественные технологии, так и зарубежное оборудование.

Весьма перспективным представляется проект, реализуемый одной из частных компаний, предполагающий утилизацию древесных отходов с производством пеллет для отопления. Компанией вложены средства в закупку оборудования, успешно эксплуатируемого в ряде стран. Однако на одном виде отходов данный инвестор не собирается останавливаться, озвучив готовность запустить производство по утилизации технического пластика, что весьма

2 Постановление Администрации города Владивостока от 20 сентября 2013 года № 2705 «Об утверждении муниципальной программы «Охрана окружающей среды города Владивостока» на 2014-2018 годы.

3 Утверждена законом Приморского края от 20 октября 2008 года № 324-КЗ.

актуально в связи с потребностью в переработке многочисленной оргтехники, а также автопокрышек.

Для оптимизации (в том числе финансовой) системы управления процессом обращения с отходами предлагается изменить принципиальную схему взаимоотношений между субъектами обращения с утильсырьем, ориентированную, прежде всего, на ответственность производителя за их утилизацию.

Именно закрепление ответственности собственников отходов за утилизацию, а также максимальная ориентация на раздельный сбор мусора является предметом новой редакции «Положения о порядке сбора, вывоза и утилизации отходов в городе Владивостоке», принятого Думой города Владивостока 26 июля 2013 года и вступившего в действие с 1 октября 2013 года[4].

Общеизвестно, что раздельный сбор отходов в местах их образования – наиболее перспективный путь для их максимального вовлечения в переработку. Нет необходимости повторять: это и мировая практика и имеющийся, пусть пока и небольшой опыт во Владивостоке.

Такой способ сбора пластиковых бутылок заложен в программу «Возьми пластик в оборот», реализуемую администрацией города Владивостока с 2011 года. В рамках программы установлены на контейнерных площадках многоквартирных домов «пирамидки» для сбора пластика.

Другим примером успешного опыта селективного сбора стекла и стеклотары является экологический проект «Принеси пользу своему городу!». На сегодняшний день на территории города уже установлено около 300 специализированных контейнеров.

Не осталась без внимания и проблема утилизации таких особо опасных отходов, как ртутьсодержащие, прежде всего это бытовые термометры, отработанные лампы, а также элементы питания. В рамках экологического проекта «Утилизируй правильно» началась установка в жилых домах специальных экомодулей для их сбора.

Необходимо отметить, что готовность потенциальных инвесторов сочетать переработку отходов с применением оптимальной логистики их раздельного сбора удачно сочетается с образовательными экологическими программами, реализуемыми администрацией города Владивостока на протяжении десяти лет.

Социальная эффективность экологического просвещения и образования представляется очевидной и подтверждается в процессе реализации образовательной экологической программы администрации города. Необходимо подчеркнуть, что во многом благодаря комплексному подходу и последовательности, достигнуты весьма впечатляющие результаты.

В настоящее время сформированы основные направления и формы работы с молодежью и школьниками, включающие широкий спектр мероприятий ставших традиционными. Это молодежная тематическая конференция; экологические игры; экологические уроки; экскурсии на экологические предприятия города; многочисленные конкурсы творческих работ, акции по санитарной очистке.

Ежегодно перечень мероприятий обновляется. Так, например, по просьбам школьников, с 2012 года администрацией Владивостока организованы новые мероприятия экологической направленности, которые получили большой позитивный отклик. Это экологическая игра «Что? Где? Когда?» и мастер-классы по росписи эко-сумок для младших школьников. В 2013–2014 годах проведены акции по сбору макулатуры и пластика, носившие соревновательный характер между школами города. Необходимо отметить, что и активность участников данных акций, и количество собранных отходов существенно превысили ожидания организаторов, в связи с чем в дальнейшем планируется расширить работу по данному направлению.

Завершение ежегодной серии экологических мероприятий красочным эко-шоу стало визитной карточкой, позволяющей всем участникам почувствовать масштабность движения, значимость участия каждого, а также еще раз подтвердить заинтересованность администрации города Владивостока в повышении экологической культуры.

Анализируя результаты реализации программы экологического просвещения и образования, можно сделать следующие выводы:

- ежегодно число участников увеличивается (если в 2005 году не более 500 человек приняли участие в мероприятиях, то в текущем году – уже не менее 10 тысяч школьников и студентов, вовлекаемых в процесс формирования экологической культуры);
- в настоящее время удается привлечь к мероприятиям больший диапазон возрастных групп, начиная с младших школьников и заканчивая старшекурсниками вузов;
- изменился качественный уровень представляемых к рассмотрению учащимися творческих и научных работ.

Еще один, и пожалуй, самый позитивный результат реализации упомянутой выше программы, мы видим в том, что население города стало самостоятельно инициировать проведение экологических мероприятий. Администрацией города Владивостока поддерживаются все инициативы экологической направленности общественных организаций и молодежных объединений, количество которых ежегодно растет.

Нет необходимости повторять, что каждое из представленного спектра мероприятий – это возможность диалога между органами власти и населением, актуального для обеих сторон. В связи с этим, начиная со следующего года, планируется проведение семинаров для представителей хозяйствующих субъектов по двум направлениям: в области актуальных вопросов по охране окружающей среды и в области

4 См.: http://dumavlad.ru/files/documents/57-mpa.pdf

обращения с отходами производства и потребления. Помимо вышеуказанных форм информирования населения в области обращения с отходами необходимо также упомянуть работу в рамках социального проекта «Школа управдома», ежегодное размещение и обновление информационных щитов на территории Владивостока, постоянную работу со средствами массовой информации.

Анализируя ситуацию с реализацией полномочий органов местного самоуправления, необходимо обратить внимание на несоответствие возложенных функций и предоставленных полномочий в данной сфере.

В настоящее время, в соответствии с действующим законодательством, к вопросам местного значения отнесена организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

При этом полномочия по нормированию, лицензированию, тарифному регулированию, учету и контролю в данной сфере отнесены к полномочиям государственной власти.

Таким образом, органы местного самоуправления лишены не только рычагов влияния на процесс обеспечения безопасного обращения с отходами, но и элементарного законного способа сбора информации об их объемах.

В свою очередь, отсутствие такой информации является существенным фактором, сдерживающим привлечение частных инвестиций в данную сферу, поскольку не позволяет органам местного самоуправления предоставить достоверные данные потенциальным инвесторам, а также гарантировать им регулярное поступление сырья.

Вместе с тем в настоящее время подготовленные изменения законодательства предполагают разделение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления применительно к этапам обращения с отходами. К полномочиям органов местного самоуправления предполагается отнести организацию сбора и вывоза, предоставив полномочия по организации процесса утилизации и переработки органам государственной власти. Полагаем, что данный подход создаст предпосылки для разрушения единой системы обращения с отходами, в которой все этапы процесса взаимосвязаны, и исключит возможность комплексного подхода к данному вопросу.

Возможно, что данный вариант актуален для муниципалитетов уровня сельских поселений или муниципальных районов, где требуется применение механизмов межмуниципального взаимодействия. Но применительно к городским округам, тем более со статусом административного центра субъекта Российской Федерации, являющихся самодостаточным для реализации возложенных полномочий, данное разделение полномочий нецелесообразно.

Для обеспечения дальнейшего продуктивного развития отрасли считаем необходимым не только сохранение предоставленных в настоящее время полномочий, но и обязательным передачу органам местного самоуправления (городским округам – административным центрам субъектов Российской Федерации) полномочий по установлению норм накопления бытовых отходов для населения. Также их стоит наделить правом организации учета и отчетности в данной сфере, организации и осуществления муниципального экологического контроля за деятельностью по сбору, вывозу, утилизации и переработке бытовых и промышленных отходов.

Учитывая вышеизложенное, полагаем, что опыт города Владивостока может рассматриваться как положительный пример реализации полномочий органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и утилизации бытовых и промышленных отходов. Он свидетельствует о необходимости комплексного подхода к решению вопросов в данной сфере, включающего все аспекты и этапы данного процесса. Используя исключительно комплексный подход и программно-целевой метод, возможно обеспечение как надлежащего обращения с отходами, так и привлечение инвестиций в данную отрасль экономики.

AN INTEGRATED APPROACH IN THE FIELD OF WASTE MANAGEMENT

KORSHENKO ALEXANDER, Ph.D., (Economics), Director, Department of Natural Resources and Environmental Protection of the Primorsky Territory (2, 1st Marine Str. Vladivostok 690007). E-mail: alexander.korshenko@gmail.com

TATIANA ERSHOVA, PhD.,(Economics), Senior Lecturer, Department of Management, Far Eastern Federal University (G310, Building G, Ayaks, FEFU campus, Russian isl., Vladivostok 690922). E-mail: tv-sind@mail.ru

ELENA GAFFOROVA, PhD.(Economics), Associate Professor, Director of the School of Economics and Management, Far Eastern Federal University (Cab. G609, Building G, Ayaks, FEFU campus, Russian isl., Vladivostok 690922). E-mail: egaffor@yandex.ru

Summary: The problem of waste management is highly relevant, as is evidenced by the development at the level of the Russian Federation Government's strategy for the management of municipal solid waste, which provides for the establishment of an effective management system. A key role in ensuring the implementation of this strategy is given to public authorities and local self-government. The article describes the experience of an integrated approach to solving the issues in this area in the city of Vladivostok. The conclusion that is reached is that the provision of a proper system of waste management is implemented as well as to attract investments in this sector of the economy, possible only when using an integrated approach and program-target method.

Keywords: area of waste management, environmental protection, local government, program-target method, Vladivostok.