

СФЕРА ОБРАЩЕНИЯ С МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОТХОДАМИ: ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА

Ю.В. Ярцев

В статье затрагиваются проблемы системного подхода в сфере обращения с муниципальными отходами. Приводится краткий анализ программных документов, затрагивающих данную тему. Исследуются возможные направления усиления и оптимизации системного подхода на региональном и муниципальном уровнях принятия решений. Делается акцент на целесообразности изменения подхода к решению проблем обращения с отходами на различных уровнях управления регионом.

Ключевые слова: системный подход, обращение с отходами, переработка и утилизация отходов, региональная экономика, целевая программа, программно-целевой подход

Вопросы энерго- и ресурсосбережения, как и альтернативных способов энергоснабжения, сегодня становятся все более актуальными. Поэтому проблема образования и утилизации отходов приобретает особое значение.

Меняющиеся условия современности ставят перед муниципальными образованиями прежние задачи. Однако становится все очевиднее, что для решения этих задач недостаточно обычной добросовестной работы. Сегодня управление муниципальным хозяйством требует более широкого взгляда, более долгосрочного видения, более глубокого анализа — иными словами, требуется системный подход.

В целом, общие принципы развития общенациональной экономики, как правило, представлены в программных документах: отраслевые, окружные и региональные стратегии и программы развития, территориальные концепции и схемы территориального планирования — далеко не полный перечень документов, которые призваны сформулировать, обрисовать тенденции дальнейшего поступательного движения экономической системы на всех уровнях и служить руководством к действиям управленческих структур различного уровня.

Следует отметить, что эти документы выстроены в определенную иерархию. С одной стороны, разработаны общенациональные и отраслевые стратегии и программы, ориентированные в первую очередь на развитие тех отраслей экономики, которые активно участвуют в мировом разделении труда — для нашей страны это, в основном, сырье и энергетика. С другой, — в программных документах субъектов Российской Федерации делается попытка включить

в общенациональную экономическую систему те ресурсы, которыми располагают регионы, включая кадровый, научный, технологический потенциал и проч.

Результатом становится систематическая невозможность сочетать сырьевой подход верхнего звена программных документов и диверсифицированные межрегиональные экономические связи, описываемые территориальными стратегиями и программами.

Сложность заключается также в том, что существующие и утвержденные документы создавались в несколько иных финансово-экономических условиях. Сегодня, когда ситуация постепенно меняется, возникает объективная необходимость подойти к этим программным документам критически, как минимум, скорректировать их, с учетом деформирующейся международной системы разделения труда и возникновением новых экономических пространств, таких, как, например, Таможенный союз, а также формирования условий для возникновения новых экономических условий и взаимосвязей.

В качестве примера и для более подробного рассмотрения проблемы возьмем сферу обращения с отходами, как пограничную, в контексте ее позиционирования в структуре муниципального управления (имеется в виду коллизия: является ли сфера обращения с муниципальными отходами сферой бизнеса или нагрузкой на муниципальный бюджет?). Кроме того, сфера отходов важна и с точки зрения разрешения мнимого противоречия «экология—экономика».

Что касается программных документов федерального уровня, то здесь, в первую очередь, следует отметить отсутствие более

СФЕРА ОБРАЩЕНИЯ С МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОТХОДАМИ: ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМОГО ПОДХОДА

или менее целостной концепции и/или стратегии, в которой социально-экономические вопросы рассматривались бы комплексно, системно, включая все отрасли экономики и социальной сферы. Сегодня в силу ряда обстоятельств, анализ которых выходит за рамки данного исследования, различные министерства и ведомства формируют свои программные документы, зачастую не только не согласовывая их друг с другом, но и игнорируя объективные тенденции, как на региональном уровне, так и в мировой экономике.

Рассмотрим «Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации 17 ноября 2008 года.

«Создание эффективной системы утилизации отходов производства и потребления» отнесено к «Основным приоритетам социальной и экономической политики». Однако при более подробном рассмотрении выясняется, что утилизация муниципальных отходов включена в раздел «Экологической безопасности экономики и экологии человека». Именно здесь упоминаются «создание развитой индустрии утилизации отходов», а также «процессы модернизации производства, ориентированные на снижение энергоемкости и материалоемкости, а также сокращение и вторичное использование отходов, разработка и внедрение новых эффективных технологий производства электрической и тепловой энергии, сопряженных с экологически безопасной утилизацией отходов этих производств, сдерживание объемов антропогенной эмиссии парниковых газов». [1, раздел III ст.11]

Отметим, во-первых, что этими цитатами тема отходов исчерпывается, а во-вторых, эти вопросы рассматриваются с точки зрения уровня «экологических издержек (затрат на снижение вредных выбросов, утилизацию отходов и восстановление природной среды)», которые могут «возрасти до 1-1,5 процента валового внутреннего продукта в 2020 году» [там же], — то есть сфера отходов для всех отраслей экономики трактуется исключительно как негативная экстерналия, увеличивающая издержки производств.

Иными словами, игнорируется значительный социально-экономический потенциал сферы обращения с муниципальными отходами [см., например, 2].

Другой фундаментальный труд носит условное название «Стратегия 2020». Обновленная версия этого документа была представлена в марте текущего года. Однако и здесь обращение с отходами отнесено даже не в экологический блок, а в раздел, посвященный охране здоровья, что само по себе существенно затрудняет не только системный подход, но и, в принципе, ориентацию на поиск конструктивных решений проблем, связанных со сферой обращения с отходами производства и потребления. Такая ситуация выглядит, как минимум, странно, учитывая то, какое значение в документе придается росту потребительского сектора (включая спрос): «Центральная задача — переход к новой модели устойчивого сбалансированного роста, в которой рост спроса должен быть поддержан более интенсивным ростом предложения за счет повышения деловой активности и роста конкуренции на внутреннем рынке, созданием условий для формирования длинных инвестиционных ресурсов, расширением секторов экономики, ориентированных на внешний спрос».

Однако, невзирая на источники спроса (в документе часто акцентируется бюджетный характер его стимулирования), его рост даже сегодня, в условиях кризиса, сопровождается быстрым ростом отходов. Эта обусловленность, к сожалению, практически не отражена в документе.

Несмотря на то, что проблема отходов сегодня стала острее, она не нашла достойного отражения ни в одном региональном программном документе.

Так, в «Программе социально-экономического развития Алтайского края на период до 2012 года» о сфере обращения с отходами не упоминается вовсе [3], несмотря на то, что в экономике региона присутствуют предприятия, специализирующиеся на переработке отходов. Следует также отметить, что сфера обращения с отходами обойдена вниманием даже в таком стратегическом документе, как Краевая программа «Комплексное развитие Алтайского Приобья», хотя неизбежная интенсификация экономической деятельности неминуемо приведет к обострению проблем со сбором и утилизацией отходов производства и потребления в самых различных сферах (сельское хозяйство, гостинично-туристический бизнес и т.д.).

В «Стратегии социально-экономического развития Республики Алтай» «развитие инфраструктуры по захоронению и переработке отходов: строительство отвечающих современным экологическим и гигиеническим требованиям объектов захоронения отходов (полигонов) и реализация проектов по переработке и обезвреживанию отходов потребления» рассматривается как «основные направления повышения экологической устойчивости территории» в разделе «2.6.2 Развитие природоохранной инфраструктуры» [4, 48].

Такую же картину мы наблюдаем и в «Программе социально-экономического развития Республики Алтай». Здесь тема обращения с отходами упоминается в контексте проблем, связанных с лесозаготовками и лесопереработкой [5, с.11]

Иными словами, сфера обращения с отходами в региональных программах документах, если и предстает, то исключительно как социальная нагрузка на муниципалитеты и региональные органы власти. В программах документах практически всех уровней игнорируется тот факт, что рост благосостояния населения, увязываемый с ростом потребления, ведет к усугублению ситуации с отходами.

Как известно, до 2005 года действовала Федеральная целевая программа «Отходы». Однако, в силу четкого разграничения полномочий (согласно Федеральному закону №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») сфера обращения с муниципальными отходами отнесена исключительно к ведению региональных и муниципальных ветвей власти [6]) действие программы не было пролонгировано и сегодня в регионах (в том числе юга Западной Сибири — Алтайском крае, Республике Алтай) приняты и реализуются региональные целевые программы, ориентированные на решение проблем обращения с муниципальными отходами.

В частности, в октябре 2011 года Постановлением администрации Алтайского края была утверждена Долгосрочная целевая программа «Развитие системы обращения с отходами производства и потребления на территории Алтайского края на 2012-2016 годы и на перспективу до 2020 года» [7], включающая целый ряд мероприятий.

В этом документе также отмечается необходимость системного подхода, который, по мнению создателей Программы, призван решать следующие задачи [7, раздел 3]:

- совершенствование нормативно-правового и организационного обеспечения деятельности в сфере обращения с отходами на территории Алтайского края;

- развитие инфраструктуры по сбору, накоплению, использованию, обезвреживанию, транспортированию и размещению твердых и жидких бытовых отходов;

- развитие инфраструктуры по сбору, накоплению, использованию, обезвреживанию, транспортированию и размещению промышленных и токсичных отходов;

- развитие системы экологического образования и формирование экологической культуры населения в области обращения с отходами.

Также к Программе был разработан и перечень программных мероприятий [7, Приложение]. Однако, поставленные задачи плохо коррелируются с ожидаемыми эффектами. Например, исходя из поставленных задач и проектируемых мероприятий, не ясен механизм достижения такого эффекта, как «увеличение доли использованных, обезвреженных отходов в общем объеме образовавшихся в процессе производства и потребления отходов до 45%» [7, раздел 6]. Также отсутствуют внятные основания для «увеличения количества мусоросортировочных и мусороперерабатывающих предприятий до 15», так как в перечне мероприятий механизм их создания не прописывается, а указывается только «проведение социальной экспертизы разрабатываемых инвестиционных проектов строительства мусоросортировочных и мусороперерабатывающих предприятий в части их влияния на создание, сохранение рабочих мест и занятость населения Алтайского края» [7, Приложение]. Из всего Перечня мероприятий на создание либо развитие предприятий по сортировке и переработке отходов ориентированы только восемь, причем именно на переработку — всего пять. Ожидаемый результат от реализации остальных мероприятий: производство газа с выработкой тепловой и электрической энергии.

Недостаточный системный характер данного подхода становится еще более очевидным при анализе Перечня мероприятий: например, отсутствует звено подготовки кадров (хотя особый раздел отведен экологическому образованию), никак не затронута

СФЕРА ОБРАЩЕНИЯ С МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОТХОДАМИ: ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА

проблема формирования региональных рынков и ряд других важных элементов. В то же время, отметим, что освоение рынков сегодня представляет собой ключевой, но при этом крайне дискуссионный вопрос, требующий тщательного исследования, особенно в контексте присоединения России к ВТО.

Учитывая вышеизложенное, можно утверждать, что сегодня нагрузкой для муниципалитетов должны быть не мероприятия по организации свалок или их обезвреживанию, а усилия по улучшению инвестиционного климата и созданию благоприятных условий для формирования технологически полноценной системы сбора, утилизации, переработки и реализации продукции предприятий этой сферы.

Отметим также, что сбор отходов (включая санитарную очистку) целесообразно рассматривать с точки зрения технологического цикла их переработки: это своего рода «добыча» сырья. В этом контексте следует обратить особое внимание на создание именно таких производственных цепочек, которые, начинаясь со сбора отходов, имели бы конечной целью производство товаров и услуг конечного потребления либо полуфабрикатов или сырья для различных отраслей экономики (макулатура, металл, древесные отходы, химические соединения и т.д.).

Иными словами, создание предприятий по сортировке отходов осмысленно только в том случае, если на их продукцию есть спрос. Безусловно, это не исключает усилий (пожалуй, даже предполагает) по формированию этого спроса. Причем одним из направлений может (и, с нашей точки зрения, должно) быть стимулирование создания и развития импортозамещающих предприятий, технологий, конечной продукции. Ведь сегодня деятельность, направленная на формирование региональной промышленно-производственной базы, становится жизненно необходимой, особенно с учетом общего тренда мировой экономики. Это связано с тем, что, с одной стороны, создание в регионе условий для повышения занятости населения, а с другой, — развитие производства наиболее важных товаров и услуг не только формирует устойчивую налогооблагаемую базу бюджетов самого различного уровня, но и обеспечивают социально-экономическую безопасность и региона, и страны в целом.

Кроме того, нужно отметить, что коммерческий подход в сфере, связанной с безопасностью жизнедеятельности жителей региона, может быть только при условии обеспечения определенного порога экологической безопасности. В определенном смысле таким порогом является санитарное и связанное с ним эпидемиологическое состояние населенных пунктов, а также полигонов для складирования отходов производства и потребления, приуроченных к ним земельных участков и водных объектов. Оставляя в стороне частные вопросы нормирования загрязнения окружающей природной среды, отметим несколько методологических моментов, обосновывающих необходимость переориентации усилий муниципальных структур на более конструктивный системный подход к решению вопросов, связанных со сбором и утилизацией отходов производства и потребления.

Во-первых, увеличение темпов накопления муниципальных отходов неизбежно ведет к росту загрязнения окружающей природной среды. Поэтому в случае критического превышения совокупного объема загрязнения нагрузка по ликвидации последствий ложится в первую очередь на муниципальные управленческие структуры, а также на учреждения здравоохранения, социальной защиты и т.д. В катастрофических ситуациях это, безусловно, обеспечивает определенные объемы поступлений федеральных средств в местные бюджеты, однако существенно снижает потенциал региона в перспективе.

Во-вторых, в силу специфики своего функционирования коммерческие структуры не обладают достаточными ресурсами для разработки механизмов технологически взаимосвязанных групп предприятий, специализирующихся в сфере обращения с отходами производства и потребления. Этот фактор играет существенную роль, особенно в условиях отсутствия прямых механизмов стимулирования предпринимательства в данном направлении. Сегодня участие коммерческих предприятий в сфере обращения с отходами осложняется не только некоторым несовершенством законодательства и налоговой системы, но и рядом дополнительных факторов. Среди них, например, проблема подготовки специалистов среднего звена (в данном случае речь идет о среднем профессиональном образовании), а также инженеров. В современных условиях только государственные структуры располагают

достаточными ресурсами, чтобы обеспечить устойчивую взаимосвязь между кадровой подготовкой и потребностями экономики региона. Кроме того, именно муниципалитеты имеют возможности обеспечения необходимого начального уровня формирования региональных рынков, например, через систему госзакупок.

Как известно, разработка программно-целевого метода, будучи разновидностью комплексной программы, предполагает формирование сложных системно взаимосвязанных мероприятий, от полноты и своевременности реализации которых зависит успешность решения поставленной задачи. Способом обеспечения этого качества разрабатываемых планов и программ выступают различные методики, определяющие, во-первых, этапы разработки всего объема мероприятий, порядок и последовательность процедур, и, во-вторых, различные способы оптимизации распределения ресурсов и усилий между исполнителями, способы стимулирования последних и т.д. В связи с этим, упоминаемый в документах программно-целевой метод, к сожалению, имеет ряд критических упущений.

В этом контексте программно-целевой метод решения проблем обращения с отходами производства и потребления в том виде, в каком он представлен в Программе, требует, как минимум, доработки именно с точки зрения системности и комплексности. Таким образом, сегодня отсутствие четких проработанных механизмов формирования технологически взаимосвязанных сфер обращения с отходами (сбор, включая санитарную очистку, сортировка, утилизация, включая переработку) приводит не к решению проблем, связанных с муниципальными отходами, а к их разрастанию. Такое положение вещей в корне противоречит политике энерго- и ресурсосбережения, без реализации которой сегодня невозможно формирование современной экономической системы как на региональном, так и на общенациональном уровне. И причина здесь кроется

именно в игнорировании объективной необходимости системного, комплексного подхода к решению не только экологических, но и социально-экономических задач, стоящих перед российским обществом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года / Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации 17.11.2008г. №1662-р.

2. Ярцев Ю.В. Сортировка и переработка ТБО: региональные эффекты // Вестник алтайской науки, №10'2011. С.135-138.

3. Программа социально-экономического развития Алтайского края на период до 2012 года / Утверждена Законом Алтайского края «Об утверждении программы социально-экономического развития Алтайского края на период до 2012 года» №25-ЗС от 6.04.2010г.

4. Стратегия социально-экономического развития Республики Алтай до 2028 года / Утверждена Законом Республики Алтай «О стратегии социально-экономического развития Республики Алтай до 2028 года» №83-РЗ от 25.09.2008г.

5. Программа социально-экономического развития Республики Алтай на 2010-2014 годы / Утверждена Законом Республики Алтай «О Программе социально-экономического развития Республики Алтай на 2010-2014 годы» №5-РЗ от 31.05.2010г.

6. 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 03.05.2011 №88-ФЗ).

7. Долгосрочная целевая программа «Развитие системы обращения с отходами производства и потребления на территории Алтайского края на 2012-2016 годы и на перспективу до 2020 года» / Утверждена Постановлением администрации Алтайского края №603 от 21.10.2011.

Ярцев Юрий Викторович¹, руководитель предприятия, E-mail: 22yuv@mail.ru

¹ ФГУП «Федеральный центр благоустройства и обращения с отходами» ЗАО «Управление по СФО ФЦ БОО», Барнаул