

тографиями, диаграммами и таблицами. Картографический вебатлас экологического содержания предназначен для систематизации и синтеза разноплановых знаний о природе, экологической обстановке, хозяйственной деятельности, социально-демографической и другой ситуации на анализируемой территории. По инициативе Института водных и экологических проблем СО РАН, Института географии РАН, Алтайского государственного университета, Горно-Алтайского государственного университета, Алтайского и Катунского государственных биосферных заповедников и ряда других организаций, экспертов и специалистов создается вебатлас Алтае-Саянского экорегиона (АСЭР), реализующий современные картографические вебтехнологии, в том числе, размещение в вебсреде уже имеющихся картографических материалов на основе картографической базы данных и базы метаданных, предоставление пользователям преобразованных данных и возможности интеграции собственных данных с уже существующими сервисами и т.д. [1]. Создаваемый веб-атлас предполагает не только презентацию карт, но и интерактивное картографическое моделирование пользователями.

Устойчивое развитие Алтайского края, высокое качество жизни и здоровья его населения могут быть обеспечены только при ус-

ловии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Это обуславливает необходимость формирования и реализации сбалансированной государственной и региональной политики в области обеспечения экологической безопасности.

Для подготовки доклада и публикации использованы и обобщены материалы ежегодных Докладов о состоянии и об охране окружающей среды в Алтайском крае (2002 – 2010 гг.) и результаты исследований Института водных и экологических проблем СО РАН.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баденков Ю.П., Ротанова И.Н. К вопросу о стратегии адаптации к климатическим изменениям в АСЭ, некоторые темы для обсуждения. // Возможности адаптации к климатическим изменениям в Алтае-Саянском экорегионе: материалы научно-практического семинара, (Барнаул, 31 мая – 3 июня 2011 г.) отв. ред. Т.В. Яшина. – Барнаул: Пять плюс, 2011. – С. 85–95.

2. Репин Н.В., Ротанова И.Н. Краткий обзор вебкартографирования и предпосылки создания вебатласа Алтае-Саянского экорегиона // Географические исследования молодых ученых в регионах Азии: материалы молодежной конференции с международным участием (Барнаул – Белокуриха, 20-24 ноября 2012 г.) / Ред. О.В. Останин, Н.Ф. Харламова. – Барнаул: ООО «Алтай-Циклон», 2012, – С.192–195.

УДК 536.42

НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

Л.Н. Бельдеева, И.В. Дудин

В работе проведен анализ и оценка нормативно-правового и организационного обеспечения деятельности в сфере обращения с отходами в муниципальных образованиях Алтайского края. Разработаны рекомендации органам местного самоуправления по развитию системы раздельного сбора отходов с учетом местных особенностей.

Ключевые слова: управление отходами, муниципальные образования, раздельный сбор отходов

По экспертным оценкам, в Российской Федерации ежегодно образуется порядка 50 млн. тонн твердых бытовых отходов (ТБО), основная масса которых без сортировки и извлечения полезных компонентов вывозится для захоронения, а в товарную продукцию перерабатывается не более 5% отходов [1], в то время как в развитых странах перерабатывается до 80% ТБО. Такая ситуация во мно-

гом объясняется тем, что сфера обращения с отходами имеет ряд специфических особенностей, которые должны определять основные принципы формирования системы управления:

– бесконтрольное обращение с отходами наносит ущерб окружающей среде и здоровью населения, создает проблемы для нынешнего и будущих поколений;

ЭКОЛОГИЯ

– отходы имеют отрицательную стоимость, т.е. собственник отходов должен оплачивать их утилизацию;

– несмотря на то, что коммунальные отходы являются источником вторичных ресурсов, выделение компонентов и фракций, пригодных для переработки и использования требует серьезных затрат, которые за редким исключением не окупаются за счет реализации продукции.

В период с 2005 по 2007 годы в Российской Федерации было осуществлено дальнейшее разграничение полномочий между уровнями публичной власти, в результате которого произошло расширение перечня вопросов местного значения. Так, в соответствии с Федеральным Законом от 24 июня 1998 года N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [1] организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов отнесены к компетенции органов местного самоуправления. Статьей 13 определены требования к обращению с отходами на территориях муниципальных образований:

– территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями;

– организацию деятельности в области обращения с отходами на территориях муниципальных образований осуществляют органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– порядок сбора отходов на территориях муниципальных образований, предусматривающий их разделение на виды (пищевые, текстиль, бумага и другие), определяется органами местного самоуправления и должен соответствовать экологическим, санитарным и иным требованиям в области охраны окружающей среды и здоровья человека.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] определены функции этих органов. В поселениях они организуют сбор и вывоз бытовых отходов и мусора, в муниципальных районах – утилизацию и переработку бытовых и промышленных отходов, в городских округах сбор, вывоз, утилизацию и переработку бытовых и промышленных отходов.

Таким образом, сегодня на муниципальные власти возложено бремя по организации

всей деятельности по удалению отходов при отсутствии достаточных организационных, финансовых, технических и кадровых ресурсов.

В связи с этим в настоящее время, как и в целом по России, на большинстве территорий муниципальных образований Алтайского края сложилась напряженная ситуация в области обращения с отходами. Растет их количество, усложняется состав, увеличивается число нарушений природоохранного законодательства.

Низкий уровень использования вторичных материальных ресурсов (ВМР) обусловлен в первую очередь не технологическими факторами, а несовершенством институциональных основ в этой области, прежде всего – нормативно-правовых механизмов. Поэтому интенсифицировать использование отходов в качестве ВМР можно, лишь создав для этого более благоприятные организационные, нормативно-правовые и экономические условия, что требует значительного усиления государственного регулирования в этой области.

Для уменьшения негативного воздействия отходов на окружающую среду и здоровье населения необходимо развитие и совершенствование нормативно-правового и организационного обеспечения деятельности в сфере обращения с отходами на территориях муниципальных образований Алтайского края.

Основными мерами, стимулирующими рециклинг отходов, являются:

– широкое использование рыночных механизмов экономического стимулирования предпринимательства – льготное кредитование и налогообложение, ускоренное списание амортизационных затрат, предоставление льготных транспортных тарифов и др.;

– выделение целевых субсидий на переработку опасных отходов;

– использование залогово-возвратных механизмов для организации сбора и переработки некоторых видов продукции после использования (гальванические элементы, изношенные шины, автомобильная техника и др.);

– распространение практики ответственности производителей продукции за автотранспортные средства, электротехническую и радиоэлектронную продукцию;

– широкое распространение практики государственного и муниципального заказов;

ЭКОЛОГИЯ

– государственное нормирование уровня сбора и переработки отдельных видов отходов, разработка для этих целей национальных программ с выделением средств для их реализации.

Федеральным законом об отходах производства и потребления продекларированы основные принципы экономического регулирования в области обращения с отходами (ст. 21):

- уменьшение количества отходов и вовлечение их в хозяйственный оборот;
- платность размещения отходов;
- экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами.

Статьей 25 определены меры экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами:

- понижения размера платы за размещение отходов индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, осуществляющим деятельность, в результате которой образуются отходы, при внедрении ими технологий, обеспечивающих уменьшение количества отходов;
- применения ускоренной амортизации основных производственных фондов, связанных с осуществлением деятельности в области обращения с отходами.

Однако, закон носит рамочный характер. Для реализации заложенных в нем принципов должны быть приняты подзаконные акты, позволяющие их реализовать. К сожалению, такие акты на федеральном уровне приняты только по вопросам платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Администрацией Алтайского края принят ряд постановлений, направленных на развитие инвестиционных процессов, в том числе, и в сфере рециклинга отходов:

– Постановление Администрации Алтайского края от 15 сентября 2007 г. N 437 «О мерах государственного стимулирования инвестиционной деятельности в Алтайском крае» (с изменениями от 23 января 2008 г., 16 января, 8 октября 2009 г., 30 марта 2010 г.);

– Постановление Администрации Алтайского края от 25 марта 2009 г. N 106 «О предоставлении начинающим субъектам малого предпринимательства грантов для открытия собственного бизнеса»;

– Постановление Администрации Алтайского края от 4 мая 2009 г. N 201 «О субсидировании части банковской процентной ставки по кредитам, привлекаемым

субъектами малого и среднего предпринимательства» (с изменениями от 1 июля 2010 г.)

– Постановление Администрации Алтайского края от 1 июля 2010 г. N 287 «О мерах по реализации мероприятий в сфере государственной поддержки малого и среднего предпринимательства»;

– Постановление Администрации Алтайского края от 21 октября 2011 г. N 603 «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие системы обращения с отходами производства и потребления на территории Алтайского края» на 2012 – 2016 годы и на перспективу до 2020 года».

– Постановление Администрации Алтайского края от 7 апреля 2011 г. N 166 «Об утверждении концепции обращения с отходами производства и потребления на территории Алтайского края до 2020 года»;

– Постановление Администрации Алтайского края от 6 августа 2010 г. N 350 «Об утверждении Порядка ведения регионального кадастра отходов на территории Алтайского края»;

– Постановление Администрации Алтайского края от 28 апреля 2009 г. N 192 «О полномочиях органов исполнительной власти Алтайского края в области обращения с отходами производства и потребления»/

Экологическое благополучие территорий муниципальных образований во многом зависит от эффективности системы управления отходами. Основными задачами такой системы являются снижение количества образующихся отходов, их максимальное вовлечение в хозяйственный оборот и предотвращение негативного воздействия на окружающую среду.

Для решения этих задач органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией вправе осуществлять следующие функции:

– разработка порядка обращения с отходами на территории муниципального образования;

– разработка и утверждение схем санитарной очистки в границах территорий населенных пунктов;

– организация очистки территорий городских округов и поселений, дачных массивов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями, осуществление отдельного сбора бытовых отходов и приравненных к ним отходов с целью выделения вторичного сырья;

ЭКОЛОГИЯ

– осуществление проектирования, строительства и эксплуатации муниципальных объектов размещения отходов, а также объектов использования и обезвреживания отходов;

– создание муниципальных специализированных предприятий и подразделений по обращению с отходами;

– обеспечение планирования, разработки, финансирования, материально-технического обеспечения и реализации муниципальных программ в сфере обращения с отходами;

– участие в разработке и реализации межмуниципальных целевых программ в сфере обращения с отходами.

– представление в уполномоченный орган сведений по объектам размещения, обезвреживания и переработки отходов, данных об отходах и о технологиях их использования и обезвреживания, перечня юридических лиц, осуществляющих деятельность по сбору, вывозу, утилизации и переработке отходов различных видов;

– осуществление в пределах своей компетенции экономической политики, стимулирующей деловую активность в сфере обращения с отходами на территории муниципальных образований;

– разработка системы льготного налогообложения для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере обращения с отходами, в части местных налогов;

– координация деятельности юридических и физических лиц в сфере обращения с отходами на территории муниципальных образований;

– организация учета отходов и осуществление контроля за их размещением на объектах любых форм собственности и подчинения на территории муниципальных образований; предприятий и организаций всех форм собственности и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность на территориях муниципальных образований, наличия и исполнения ими договоров на сбор, использование, транспортировку, обезвреживание, размещение отходов либо наличия лицензий на данный вид деятельности; специализированных организаций, осуществляющих деятельность по сбору и вывозу отходов на территориях муниципальных образований;

– выделение в приоритетном порядке муниципальных земельных участков под объекты размещения отходов;

– установление пониженных коэффициентов к ставкам арендной платы за земельные участки, находящиеся в распоряжении органов местного самоуправления юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим переработку, использование и обезвреживание отходов;

– организация и проведение мероприятий, направленных на снижение количества отходов на территории муниципальных образований;

– организация проведения работ по рекультивации земель, освобождаемых от отходов, на территории муниципальных образований;

– содействие заключению договоров на сбор и вывоз отходов между специализированными предприятиями и производителями отходов с отчуждением отходов в собственность специализированной организации, имеющей соответствующую лицензию;

– осуществление просветительской и разъяснительной работы с населением по участию в раздельном сборе отходов и вторичного сырья;

– доведение до сведения населения информации об обращении с отходами, организация обсуждения предлагаемых решений в этой сфере деятельности.

Предоставленные законом права не в полной мере используются органами местного самоуправления. Наибольшее количество муниципальных правовых актов разработаны в г. Барнауле: Решениями Барнаульской городской Думы утверждены «Концепция санитарной очистки» (2005 г.), Правила благоустройства (2009 г.), «Порядок сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов в границах города Барнаула» (2010 г). В большинстве муниципалитетов регулирование в сфере обращения с отходами регулируется только Правилами благоустройства и отдельными нормами в иных актах.

Для развития системы селективного сбора органам местного самоуправления необходимо разработать и принять необходимые муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность физических и юридических лиц в области обращения с отходами.

Так как действующая нормативно-правовая база не учитывает специфики местных условий – виды и объемы образующихся отходов, наличие объектов размещения отходов, возможностей их использования и обезвреживания, целесообразно принять Правила по обращению с отдельными видами отходов на территории муниципального образования. К таким отходам относятся, прежде всего, строительные отходы, а также опасные компоненты, входящие в состав ТБО, и проблемные отходы.

Правила должны определять порядок сбора, требования к местам складирования отходов, их транспортировке и утилизации, порядок приема на объекты захоронения. Введение таких Правил позволит сократить негативное воздействие на окружающую среду, связанное с захоронением на полигоне, сжиганием отходов в местах их временного, вовлечь образующиеся на территории края отходы в оборот в качестве вторичных ресурсов.

В правилах целесообразно установить порядок обращения со строительными отходами, т.к. в настоящее время они часто оказываются на несанкционированных свалках, так как они не подлежат сбору в контейнеры для бытового мусора. Из-за отсутствия информации о порядке обращения с такими отходами, или из соображений экономии жители вывозят их самостоятельно. Юридические лица, при проведении ремонтных и строительных работ также стремятся сэкономить и не обеспечивают утилизацию строительных отходов экологически безопасным способом.

В соответствии с «Правилами обращения с отходами производства и потребления в части осветительных устройств, электрических ламп, ненадлежащие сбор, накопление, использование, обезвреживание, транспортирование и размещение которых может повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям и окружающей среде», утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2010 г. № 681, органы местного самоуправления организуют сбор отработанных ртутьсодержащих ламп и информирование юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц о порядке осуществления такого сбора.

Поскольку опасные отходы не подлежат захоронению на полигоне ТБО, необходимо организовать сбор таких отходов от населения и передачу их для утилизации в специализированные организации, имеющие лицензии на данный вид деятельности.

В настоящий момент население не готово в полном объеме собирать опасные отходы отдельно, федеральным и региональным законодательством такие требования не установлены. Поэтому в Правилах нецелесообразно вводить нормы, запрещающие складирование таких отходов в контейнеры и обязательную сдачу их на утилизацию. На первом этапе развития системы отдельного сбора такие требования не будут выполняться в полном объеме, однако обязанность администрации – обеспечить гражданам возможность сдать опасные и проблемные отходы и информировать их о том, как они могут это сделать. Для этого на территории муниципалитета целесообразно организовать как минимум один пункт приема опасных и проблемных отходов.

Основным документом, регламентирующим систему селективного сбора отходов на муниципальном уровне, является «Порядок организации отдельного сбора, накопления, вывоза (транспортирования), утилизации и отходов», который определяет основные требования к организации отдельного сбора на территории муниципального образования, предусмотренные законодательством в области охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Этот документ должен определить полномочия, ответственность, функции, порядок взаимодействия органов местного самоуправления, собственников отходов и лиц, участвующих в сборе, вывозе, утилизации и переработке отходов; установить требования к организации отдельного сбора и накоплению отдельных компонентов ТБО.

Для снижения риска загрязнения окружающей среды при размещении отходов на полигоне, желательно исключить полностью или сократить количество опасных компонентов в общем потоке отходов. На первом этапе внедрения схемы отдельного сбора отходов такой запрет нецелесообразен. Рекомендации для населения по сбору и утилизации опасных отходов приводятся в «Правилах обращения с отдельными видами отходов». По мере развития системы отдельного сбора перечень отходов, запрещенных к захоронению на полигонах, может быть разработан и утвержден.

В целях рационального использования природных ресурсов и продления срока службы полигонов, целесообразно ограничить захоронение вторичных материальных ресурсов. В перспективе должно быть запрещено захоронение на полигонах несортированных отходов.

На первом этапе внедрения схемы раздельного сбора отходов такой запрет также нецелесообразен, т.к. юридическими лицами уже получены лимиты на размещение отходов. При необходимости, для стимулирования раздельного сбора и утилизации отходов орган местного самоуправления может обратиться в орган государственной власти, уполномоченный устанавливать лимиты на размещение отходов, с предложением не выдавать лимиты на размещение на полигоне вторичных ресурсов.

На основе анализа зарубежного и отечественного опыта нами разработан пакет типовых нормативно-правовых актов, соответствующих действующим нормативным требованиям, по организации и финансированию раздельного сбора отходов для муниципальных образований Алтайского края. Эти документы, учитывающие специфику региона,

предназначены для использования муниципалитетами и создают условия для повышения предпринимательской активности, привлечения частных инвестиций в сферу обращения с отходами, увеличения количества отходов, вовлекаемых во вторичный оборот на территории Алтайского края.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об отходах производства и потребления: федер. закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ: [принят Гос. Думой 22 мая 1998 г.] // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 26. – Ст.3009.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ: [принят Гос. Думой 16 сентября 2003 г.] // Собрание законодательства РФ. 2003. – № 40. – Ст.3822

УДК 536.42

РАЗВИТИЕ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

Л.Н. Бельдеева, Н.А. Берда

Рассмотрены основные проблемы, определяющие необходимость развития межмуниципального сотрудничества органов местного самоуправления при осуществлении ими полномочий по регулярной очистке территории муниципальных образований от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями. Определены основные показатели для оценки эффективности межмуниципальных систем обращения с отходами.

Ключевые слова: управление отходами, межмуниципальное сотрудничество, эффективность управления отходами.

Проблема несанкционированных свалок актуальна как для Российской Федерации в целом, так и для Алтайского края. Об этом свидетельствует тот факт, что большая часть судебных решений, связанных с нарушениями в области охраны окружающей среды связана с несанкционированным размещением отходов и реализацией органами местного самоуправления (ОМС) полномочий в области обращения с отходами.

Законодатель относит деятельность по охране окружающей среды к вопросам местного значения [1]. Согласно Федеральному Закону «Об отходах производства и потребления» [2] территории муниципальных образований подлежат регулярной очистке от отходов в соответствии с экологическими, санитарными и иными требованиями. Организация деятельности в области обращения с отходами является обязанностью ОМС. В посе-

лениях органы они уполномочены организовать сбор и вывоз бытовых отходов и мусора, в муниципальных районах – утилизацию и переработку бытовых и промышленных отходов, в городских округах сбор, вывоз, утилизацию и переработку бытовых и промышленных отходов. Таким образом, местные власти оказались в очень сложной ситуации. Не имея достаточных средств и опыта такой работы, они не в состоянии обеспечить законодательные требования в полной мере. По данным Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды [3] в рамках регионального государственного экологического надзора в 2011 году рассмотрено 291 дело об административных правонарушениях в области обращения с отходами, в досудебном порядке ликвидировано более 100 свалок.