УДК 353 JEL O53 R52

DOI 10.26425/1816-4277-2018-2-21-26

Мусинова Н.Н.

ПОЛНОМОЧИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СУБЪЕКТОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ГОРОДА МОСКВЫ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ РАЦИОНАЛЬНОГО ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

Аннотация. В статье раскрывается сложившаяся проблемная ситуация относительно организации управления в области рационального обращения с твердыми коммунальными отходами (далее — ТКО) в городе Москве. Единственный путь в направлении создания безотходных технологий — это раздельный сбор ТКО населением. Ключевым звеном в организации этого процесса, могли бы стать органы местного самоуправления, но их роль в этой сфере пока не определена. Требуется также уточнение полномочий органов исполнительной власти. В этой связи инструментом решения организационных проблем должны стать регламенты межуровнего взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы и органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований.

Ключевые слова: административные регламенты, охрана окружающей среды, принципы обращения с отходами, твердые коммунальные отходы (ТКО), захоронение отходов, раздельный сбор ТКО, территориальная схема обращения с отходами.

AUTHORITY AND INTERACTION OF ACTORS OF EXECUTIVE AUTHORITY OF MOSCOW CITY AND BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE FIELD OF RATIONAL WASTE MANAGEMENT

Abstract. The problem of organization of management in a field of rational recycling of solid municipal waste (LFW) in Moscow is discussed in the article. The only way towards a waste-free technology is a separate collection of LFW by the population. The key link in the organization of this process could be the bodies of local self-government, but their role in this sphere has not yet been defined. Clarification of the powers of the executive branch is also required. In this regard, the regulation of inter-level interaction between Moscow executive agencies and local self-government bodies of intracity municipalities should become a tool for solving the organizational problems. Keywords: administrative regulations, environmental protection, principles of waste management, municipal solid waste (LFW), waste disposal, separate collection of LFW, territorial scheme of waste management.

Одной из наиболее актуальных экологических проблем Российской Федерации (далее – РФ) в последние годы стала организация упорядоченного обращения с отходами производства и потребления (их сбора, транспортировки, переработки и использования, обезвреживания и захоронения). Наиболее остро эта проблема стоит в московском мегаполисе, поскольку Москва в силу особенностей территориальной организации не обладает возможностями для расположения полигонов на своей территории [12]. Все полигоны находятся на территории Московской области и свой ресурс уже исчерпали. В связи с этим здесь, как ни в каком другом регионе, на первый план должны выдвигаться задачи минимизации образования отходов, в том числе твердых коммунальных отходов (далее – ТКО).

Согласно директиве Европейского союза (далее – ЕС) предпочтительным способом обработки ТКО является переработка отходов с получением вторсырья [1]. Опыт европейских стран показывает, что самый эффективный путь управления отходами – это их селективный сбор с последующим рециклингом. Рассмотрим, какие задачи ставит Правительство Москвы в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, и как предполагается их решать [5].

Заметим, что перечень полномочий субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами, установленный Федеральным законами № 89-ФЗ и № 458-ФЗ, включает организацию деятельности по сбору (в т. ч. раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению ТКО, а также утверждение порядка сбора ТКО (в т. ч. их раздельного сбора) [2].

Musinova Nina

Основным законом, регулирующим отношения, возникающие в области обращения с отходами производства и потребления в г. Москве, является Закон города Москвы от 30.11.2005 № 68 [7]. В числе основных принципов обращения с отходами, установленных законом (ст. 3), в частности, определены:

- разделение отходов при их сборе и подготовке к переработке;
- приоритет переработки отходов перед их уничтожением;
- приоритет уничтожения отходов перед их захоронением;
- развитие рынка вторичных материальных ресурсов и вовлечение их в хозяйственный оборот в качестве вторичного сырья;
- ответственность субъектов хозяйственной и иной деятельности за раздельный сбор вторичных материальных ресурсов и их переработку (обработку) во вторичное сырье.

В соответствии с Федеральным законом и Законом г. Москвы, перечисленным выше, Правительство Москвы утвердило территориальную схему обращения с отходами, образующимися в городе Москве на период до 2025 г. (далее – ТСМ). Согласно данным, представленным в ТСМ, в Москве в настоящее время использованию в качестве вторичных ресурсов подлежит 9,22 % и обезвреживанию – 13,32 % ТКО IV класса опасности [9]. Остальной объем ТКО IV класса опасности и весь объем ТКО V класса опасности, составляющие в совокупности 6,615 млн т (83,54 %), передают в другие субъекты РФ и, по существу, почти в полном объеме они подлежит захоронению на полигонах, занимая огромные территории и причиняя вред окружающей среде.

Таким образом, в настоящее время в г. Москве по-прежнему остается нерешенной проблема внедрения системы селективного сбора ТКО. Заметим при этом, что объем образования ТКО в городе Москве стремительно растет: если в 2010 г. он составил 3,5 млн т, то в 2015 г. – уже 7,9 млн т.

Раздельный сбор ТКО в условиях неуклонного роста численности населения и наблюдающегося роста потребления на душу населения столичного мегаполиса — это в настоящее время единственный путь в направлении создания безотходных технологий. При внедрении раздельного способа сбора ТКО (в местах их образования) можно перерабатывать до 50 % отходов [10]. Этот наиболее прогрессивный способ утилизации отходов позволит экономить природные ресурсы, часто невосполнимые, сократить количество вредных веществ, поступающих в окружающую среду при разложении отходов, и снизить себестоимость продукции, производимой с применением вторичного сырья. ТСМ устанавливает минимальный перечень полезных компонентов, подлежащих раздельному сбору — бумага, пластик, стекло [9].

Однако в настоящее время эта система в городе практически не налажена. Недостаточно активно к селективному сбору отходов, образующихся как в жилом, так и промышленном секторах, привлекают предприятия малого бизнеса. В этой сфере функционирует ограниченное число организаций, которые не в состоянии охватить объемы ТКО многомиллионного города. Количество стационарных и мобильных пунктов приема вторичного сырья от населения в городе не растет, а сокращается [11]. Периодически проводимые органами исполнительной власти эксперименты в тех или иных районах г. Москвы ни дают результатов, так как им не предшествует продолжительная и систематическая информационно-разъяснительная работа с населением. О необходимости осуществления подготовительного этапа при переходе к раздельному сбору компонентов ТКО убедительно свидетельствует зарубежный опыт. Так, в Германии в настоящее время захоронению подлежит только 1 % от общего объема отходов (в Москве около 77 %). Добиться такого результата Германии удалось на основе рационального обращения с ТКО, которому предшествовала длительная воспитательная работа всех групп населения. Бюджетные расходы на воспитание населения, включая учебную работу в детских садах, школах, профессиональных и высших учебных заведениях, пропаганду необходимости раздельного сбора отходов в СМИ и т. п., составили в 70 % от всех затраченных средств на построение эффективной схемы обращения с твердыми отходами [13].

В связи с этим встает вопрос: на какой орган (или органы) в системе городского управления возложена эта работа? Начнем рассмотрение этого вопроса с анализа функций нижнего (местного) уровня управленческой иерархии г. Москвы. Нижний уровень государственного управления города Москвы образуют территориальные органы исполнительной власти г. Москвы – управы районов (их 125). Границы административных районов г. Москвы совпадают с границами внутригородских муниципальных образований – муниципальных округов (их тоже 125). Управы районов в области обращения с ТКО в соответствии с Положением об управе района города Москвы, утвержденным Постановлением Правительства Москвы наделены полномочиями

по обеспечению содержания и ремонта контейнерных площадок и вывоза твердых бытовых отходов, крупногабаритного мусора [8].

Вопросы местного значения внутригородских муниципальных образований в области обращения с ТКО (поселений и городских округов) представлены в таблице 1.Поскольку муниципальные округа никак не задействованы в этой области, они в таблицу не включены. В таблице для сравнения представлены вопросы местного значения, установленные федеральным законом № 131-ФЗ для однотипных муниципальных образований [8].

Таблица 1
Вопросы местного значения муниципальных образований различных типов
в области обращения с ТКО

Тип муниципального	Статья закона	Вопросы местного значения муниципальных образований в области обращения с ТКО				
образования						
В Российской Федерации (с 01.04.2015):						
Городское, сельское поселение	Закон № 131-ФЗ п. 18 ч. 1, 3 ст. 14	Участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов				
Городской округ	Закон № 131-ФЗ п. 24 ч. 1 ст. 16	Участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов				
В Москве:						
Городское, сельское поселение	Закон г. Москвы № 56 п. 20 ч. 3 ст. 8	Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора				
Городской округ	Закон г. Москвы № 56 п. 21 ч. 2 ст. 8	Организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов				

Источники: [3; 6]

Как следует из приведенных данных в таблице 1, полномочия поселений и городских округов в г. Москве шире полномочий, установленных для этих типов муниципальных образований Федеральным законом № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29.12.2014 № 458-ФЗ ст. 37). Скорее всего, депутаты Московской городской Думы нового созыва не внесли соответствующие изменения в закон г. Москвы.

Префектуры административных округов, образующие средний уровень территориального управления городом, не имеют полномочий в области обращения с отходами [8].

Полномочия органов государственной власти верхнего (городского) уровня в области обращения с отходами, установленные Законом города Москвы № 68 гл. 2, сведены автором в таблице 2 [7].

Таблица 2 Полномочия субъектов управления города Москвы в области обращения с отходами и их взаимодействие

Наименование полномочий	Правительство Москвы	Уполномоченный орган	Органы МСУ
1	2	3	4
1. Формирование политики города Москвы в области обращения с отходами	Р, О, К	У	У

Наименование полномочий	Правительство Москвы	Уполномоченный орган	Органы МСУ
1	2	3	4
1.1 Утверждение перечня вторичных материальных ресурсов, подлежащих переработке (обработке) во вторичное сырье, и объемов их переработки во вторичное сырье	Р, К	П	-
1.2 Разработка, принятие и реализация городских долгосрочных целевых программ обращения с отходами	P, K	О	_
2. Обеспечение реализации политики города Москвы	Р, О, К	У	У
2.1 Управление организацией сбора, транспортировки, переработки и обезвреживания отходов	К	P, O	У
2.2 Организация и обеспечение комплексности и непрерывности просветительской деятельности по обращению с отходами	О	П	П
2.3 Создание условий для раздельного сбора отходов по их видам с использованием стационарных и передвижных приемных пунктов	Р, К	Ο, Π	П

Источники: [3; 6]

Условные обозначения в таблице 2: О – организует работу и отвечает за ее проведение; Π – проводит работу, представляет данные; P – принимает решения, утверждает документ; K – осуществляет контроль; V – участвует в проведении работы.

Полномочия органов местного самоуправления по колонке 1 таблицы 2 определены по разумению автора. Муниципальный уровень — это власть наиболее приближенная к населению, поэтому органы местного самоуправления не должны оставаться на задворках в реализации важнейших экологических вопросов. Они должны быть включены в процессы формирования политики города Москвы в области обращения с отходами. Представлять и отстаивать их интересы должен Совет муниципальных образований города Москвы. Подобный подход может быть использован и для других субъектов федерации и муниципальных образований, что позволит унифицировать вопросы, решаемые в сфере обращения с ТКО и, соответственно, повысить эффективность государственного и муниципального управления [14].

Таким образом, задачи, поставленные Правительством Москвы в области обращения с ТКО, не нацелены в должной мере на стратегию их рационального использования, основанного на раздельном сборе компонентов ТКО непосредственно населением (в местах их образования). В настоящее время не определены этапы и целевая аудитория проведения комплексной и непрерывной просветительской деятельности по обращению с отходами.

Установленные полномочия органов государственной власти в области обращения с отходами не отражают всей полноты содержания термина «управление».

Полномочия органов местного самоуправления не нашли отражения ни в законе города Москвы № 68, ни в Постановлении Правительства о ТСМ. Закон города Москвы № 56 требует внимания депутатов Московской городской Думы.

Представляется, что инструментом организации управления в области обращения с ТКО должны стать регламенты межуровневого взаимодействия, имеющие своим предметом регулирования процедуры совместной деятельности органов исполнительной власти города Москвы, органов местного самоуправления и иных субъектов публичного права.

Поскольку все регламенты взаимодействия основываются на положениях регламентов органов исполнительной власти, определяющих их организацию и основные направления деятельности, то на начальном этапе разработки регламентов взаимодействия между уровнями управления необходимо будут уточняться и они.

Библиографический список

- 1. Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2008/98/ЕС от 19.11. 2008 г. «Об отходах и отмене ряда директив» // Официальный сайт законодательства ЕС [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eur-lex.europa.eu (дата обращения: 05.02.2018).
- 2. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об отходах производства и потребления» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://goo.gl/N9eioi (дата обращения: 05.02.2018).
- 3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://goo.gl/wvAZrh (дата обращения: 05.02.2018).
- 4. Федеральный закон от 29.12.2014 (ред. от 31.12.2014) № 458-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://goo.gl/hAfgqA (дата обращения: 05.02.2018).
- 5. Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 г. № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2008 г. № 641» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://goo.gl/g7Y5jz (дата обращения: 05.02.2018).
- 6. Закон города Москвы от 06.11.2002 г. № 56 (ред. от 29.11.2017) «Об организации местного самоуправления в городе Москве» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://https://goo.gl/2P7zyP (дата обращения: 05.02.2018).
- 7. Закон города Москвы от 30.11.2005 г. № 68 (ред. 03.04.13) «Об отходах производства и потребления в городе Москве» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http:goo.gl/5RdUVr (дата обращения: 05.02.2018).
- 8. Постановление Правительства Москвы от 24.02.2010 г. № 157-ПП (ред. от 21.12.2017) «О полномочиях территориальных органов исполнительной власти города Москвы» (вместе с «Положением о префектуре административного округа города Москвы», «Положением об управе района города Москвы», «Перечнем управ районов города Москвы») [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://goo.gl/hNgac6 (дата обращения: 05.02.2018).
- 9. Постановление Правительства Москвы от 09.08.2016 г. № 492-ПП (ред. от 27.09.16) «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://goo.gl/WJBXhg (дата обращения: 05.02.2018).
- 10. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году». М.: Минприроды России; НИА-Природа. 2016. 639 с.
- 11. 11. Информационно-аналитические материалы на тему: «Проблемы обращения с ТБО. Часть 2. Московский опыт». М.: Аппарат Московской городской Думы, 2011. Серия: Законодательство об охране природы, окружающей среды и экологической безопасности, об охране и использовании животного мира. 38 с.
- 12. Мусинова, Н. Н. Проблемы территориальной организации столичного мегаполиса и пути их решения / Н. Н. Мусинова, С. В. Соколова, С. В. Шапошников // Вестник университета (Государственный Университет Управления). 2012. № 4. С.125–130.
- 13. Отходы производства и потребления: учебно-методическое пособие / сост. С. Ю. Огородникова. Киров: ООО «Типография «Старая Вятка», 2012. 94 с.: ил.
- 1. Сираждинов, Р. Ж. Направления повышения эффективности муниципального управления/ Сираждинов Р. Ж.// Муниципальная академия. 2016. № 4. С. 110–114.

References

- 1. Direktiva Evropeyskogo Parlamenta i Soveta Evropeyskogo Parlamenta i Soveta Evropeyskogo Soyuza 2008/98/ES ot 19.11.2008 g. «Ob otkhodakh i otmene ryada direktiv» // Ofitsial'nyy sayt zakonodatel'stva ES [Directive of the European Parliament and of the Council of the European Union 2008/98/EC dated on 19.11.2008 «On waste and repealing a number of directives» / the Official website of European Union legislation]. Available at: http://eur-lex.europa.eu/ (accessed 05.02.2018).
- 2. Federal'nyy zakon ot 24.06.1998 № 89-FZ (red. ot 31.12.2017) «Ob otkhodakh proizvodstva i potrebleniya» (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.01.2018) [Federal law dated on 24.06.1998 № 89-FZ (as amended on 31.12.2017) «On wastes of production and consumption» (Rev. and add., Intro. in force from 01.01.2010)]. Available at: http://goo.gl/N9eioi (accessed 05.02.2018).

- 3. Federal'nyy zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ (red. ot 29.12.2017) «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii». [Federal law dated on 06.10.2003 № 131-FZ (edition of 29.12.2017) «About the General principles of the organization of local government in the Russian Federation»]. Available at: http://goo.gl/wvAZrh (accessed 05.02.2018).
- 4. Federal'nyy zakon ot 29.12.2014 (red. ot 31.12.2014) № 458-FZ (red. ot 31.12.2017) «O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon «Ob otkhodakh proizvodstva i potrebleniya», otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii i priznanii utrativshimi silu otdel'nykh zakonodatel'nykh aktov (polozheniy zakonodatel'nykh aktov) Rossiyskoy Federatsii» [Federal law № 458-FZ dated on 29.12.2014 (ed. on 31.12.2017) «on amendments to the Federal law 'on production and consumption wastes', certain legislative acts of the Russian Federation and the recognition as invalid for certain legislative acts (provisions of legislative acts) of the Russian Federation»]. Available at: http://goo.gl/hAfgqA (accessed 05.02.2018).
- 5. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 12.11.2016 g. № 1156 «Ob obrashchenii s tverdymi kommunal'nymi otkhodami i vnesenii izmeneniya v postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 25.08.2008 g. № 641» [*The Russian Federation Government decree dated on 12.11.2016 № 1156 «On municipal solid waste management and amendments to the decree of the Government of the Russian Federation dated on 25.08.200 № 641»*]. Available at: http://goo.gl/g7Y5jz (accessed 05.02.2018).
- 6. Zakon goroda Moskvy ot 06.11.2002 № 56 (red. ot 29.11.2017) «Ob organizatsii mestnogo samoupravleniya v gorode Moskve» [Law of the city of Moscow of 06.11.2002 No. 56 (ed. on 29.11.2017) «On the organization of local self-government in the city of Moscow»]. Available at: http://https://goo.gl/2P7zyP (accessed 05.02.2018).
- 7. Zakon goroda Moskvy ot 30.11.2005 № 68 (red. 03.04.13) «Ob otkhodakh proizvodstva i potrebleniya v gorode Moskve» [*The law of Moscow city of 30.11.2005 No. 68 (ed. on 03.04.13) «On wastes of production and consumption in the city of Moscow»*]. Available at: http:goo.gl/5RdUVr (accessed 05.02.2018).
- 8. Postanovlenie Pravitel'stva Moskvy ot 24.02.2010 N 157-PP (red. ot 21.12.2017) «O polnomochiyakh territorial'nykh organov ispolnitel'noy vlasti goroda Moskvy» (vmeste s «Polozheniem o prefekture administrativnogo okruga goroda Moskvy», «Polozheniem ob uprave rayona goroda Moskvy», «Perechnem uprav rayonov goroda Moskvy») [*The Moscow Government resolution of 24.02.2010 No. 157-PP (ed. on 21.12.2017) «On authority of local Executive bodies of the city of Moscow» (together with «Position about the Prefecture administrative district of Moscow», the «Regulation on the Council of the district of the city of Moscow" "the List of district councils of the city of Moscow»)]. Available at: http://goo.gl/hNgac6 (accessed 05.02.2018).*
- 9. Postanovlenie Pravitel'stva Moskvy ot 09.08.2016 № 492-PP (red. ot 27.09.16) «Ob utverzhdenii territorial'noy skhemy obrashcheniya s otkhodami, v tom chisle s tverdymi kommunal'nymi otkhodami» [*The resolution of the government of Moscow 09.08.2016* № 492-PP (ed. on 27.09.16) «On approval of territorial plans for waste management, including municipal solid waste»]. Available at: http://goo.gl/WJBXhg (accessed 05.02.2018).
- 10. Gosudarstvennyy doklad «O sostoyanii i ob okhrane okruzhayushchey sredy Rossiyskoy Federatsii v 2015 godu» [State report «on the state and environmental protection of the Russian Federation in 2015»]. M.: Russian Ministry of natural resources; NIA-Priroda, 2016. 639 p.
- 11. Informatsionno-analiticheskie materialy na temu: «Problemy obrashcheniya s TBO. Chast' 2. Moskovskiy opyt» [Information and analytical materials on the topic: «Problems of solid waste management. Part 2. Moscow experience»]. M.: the Apparatus of the Moscow city Duma, 2011. Series: Legislation on nature protection, environment and environmental safety, protection and use of wildlife. 38 p.
- 1. Musinova N. N. Sorolova S. V. Shaposhnikov S.V Problemyi territorialnoy organizaccii stolichnogo megapolisa b puti ich resheniya [*Problems of the territorial organization of the metropolitan metropolis and ways to solve them*] // University Bulletin (State University of Management), 2012, I. 4, pp. 125–130.
- 1. Otchody proizvodstva I potrebleniya: uchebno-metodicheskoe posobie [*Production and consumption wastes: educational-methodical manual*] / sostavitel' S. U. Ogoridnikova. Kirov: OOO «Tipografiya «Staraya Vyatka», 2012, 94 p.: ill.
- 1. Siragdinov R. G. Napravleniya povasheniya effektivnosti municipalnogo upravleniya [*Directions to increase the effectiveness of municipal government*]. Municipal Academy, 2016, I. 4. pp. 110–114.