

УДК 330.12

**Сакаева Э.З.**

*Башкирский государственный университет (филиал в г. Стерлитамак)*

**КЛАССИФИКАЦИЯ УСЛУГ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ ОБРАЩЕНИЯ  
С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ РЕГИОНА  
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН)**

**Ye. Sakayeva**

*Sterlitamak Branch of Bashkir State University*

**THE CLASSIFICATION OF SERVICES IN REGION'S PRODUCTION  
AND CONSUMPTION WASTE PROCESSING SAFETY  
(BY EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN)**

*Аннотация.* В статье рассматривается проблема классификации услуг в сфере обеспечения безопасности обращения с отходами производства и потребления региона. Выделены федеральные государственные, региональные государственные, муниципальные и рыночные услуги. Исследование проводилось на основе нормативно-правовых актов, а также документов методического характера, принимаемых органами государственной власти и местного самоуправления. В результате установлена система взаимосвязанных и взаимодополняющих услуг, что позволит сформировать и развивать кластер услуг жизнеобеспечения региона.

*Ключевые слова:* обеспечение безопасности обращения с отходами производства и потребления региона, классификация услуг, федеральные услуги, региональные государственные услуги, муниципальные услуги, рыночные услуги.

*Abstract.* The article suggests the classification of services in the sphere of safety while processing production consumption wastes of the region. Federal state, regional state, municipal and market services are allocated. The research was carried out on the basis of standard legal acts and also the documents of methodical character accepted by public authorities and local government. As a result the system of interconnected and complementary services was established, which will allow of creating and developing a cluster of services of life support of the region.

*Key words:* safety of processing production and consumption wastes of a region, classification of services, federal services, regional state services, municipal services, market services.

Сложность решения экологических проблем обращения с отходами производства и потребления, их взаимосвязь с другими социально-экономическими проблемами выдвигает на первый план устойчивость развития управления услугами в сфере безопасности отходов. Необходимость создания регионального управления услугами в сфере безопасности обращения с отходами производства и потребления (ООПП) на основе и посредством применения норм федерального и регионального законодательства признана актуальной задачей. Однако на сегодня не разработана классификация услуг в сфере безопасности ООПП, исходным для которой является представление об этих услугах как системе федеральных, региональных, муниципальных и рыночных услуг, предоставляемых органами государственной власти, местного самоуправления, предприятиями различных организационно-правовых форм и всех форм собственности в системе сбора, накопления, использования, обезвреживания, транспортирования, размещения отходов в целях предотвращения вредного воздей-

ствия отходов на здоровье человека и окружающую среду. Соответственно, в сфере безопасности ООПП выделяются особенные федеральные государственные услуги, государственные услуги субъектов РФ, муниципальные услуги и рыночные услуги.

Термин «государственная услуга» впервые представлен в Концепции реформирования государственной службы РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 15.08.2001 г., в федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ (2003–2005 гг.)», утвержденной Указом Президента РФ от 19.11.2002 г. № 1336, где было указано о необходимости достижения качественного уровня исполнения государственными служащими своих должностных обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг [8]. Указом Президента РФ установлено, что «под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в областях, установленных федеральными законами» [9, п.2, абз. «д»]. По существу в качестве функций органов государственного управления введено понятие «государственные услуги», которые предоставляются федеральными органами исполнительной власти безвозмездно или по регулируемым ценам. Этим же пунктом указа предусмотрено, что сфера применения этой нормы устанавливается федеральными законами.

В соответствии с глоссарием административной реформы государственная услуга – деятельность органа исполнительной власти, выражающаяся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа) в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных

интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей. Государственная услуга рассматривается как одна из разновидностей государственных функций. Предоставление государственных услуг является функцией по оказанию услуг, включающей защиту прав и законных интересов граждан и организаций; распределение материальных ресурсов; предоставлении информации; консультаций и методической помощи. Государственные функции объединены в три группы: группа правоустанавливающих функций; группа правоприменительных функций; группа функций по предоставлению государственных услуг (государственные публичные услуги) и управлению государственным имуществом.

**Федеральные государственные услуги в сфере безопасности ООПП** предоставляются федеральным органом исполнительной власти, исполнительным органом государственной власти субъекта РФ при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами – это деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти в сфере безопасности отходов производства и потребления, которая осуществляется в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации. В связи с этим в сфере безопасности обращения с отходами производства и потребления предоставляются такие федеральные государственные услуги:

– лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов I-V класса опасности, исполнитель – Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (например, предоставлена лицензия на отходы деятельности предприятий сферы производства нефтепродуктов: нефтеперерабатывающие предприятия ОАО «Уфимский нефтеперерабатывающий завод»; ОАО «Ново-Уфимский нефтеперерабатывающий завод»; ОАО «Уфанефтехим»; ОАО «Уфаоргсинтез»;

ОАО «Салаватнефтеоргсинтез»; ООО «Битум» г. Салават; ООО «Агидель-нефтепродуктсервис» г. Ишимбай; еще пример, лицензия предоставлена на токсичные отходы предприятий химической отрасли: ОАО «Каустик» г. Стерлитамак; ЗАО «Каучук» г. Стерлитамак; ОАО «Синтез-Каучук» г. Стерлитамак; ОАО «Сода» г. Стерлитамак; ОАО «Стерлитамакский нефтехимический завод») [10];

– предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возникших при осуществлении обращения с отходами (исполнители: МЧС РФ, территориальные отделения МЧС РФ);

– обеспечение населения информацией в области обращения с отходами (исполнитель Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии по Республике Башкортостан).

**Региональные государственные услуги в сфере безопасности ООПП** – это услуги, предоставляемые органами исполнительной власти субъекта РФ в соответствии с полномочиями, возложенными на них федеральным законодательством в сфере безопасности обращения с отходами производства и потребления, финансируемые за счет средств бюджета субъекта РФ. Выделим региональные государственные услуги, исполнителем которых является Министерство экологии и природопользования и другие органы исполнительной власти субъекта федерации:

– организация ведения республиканского кадастра отходов;

– выдача проекта зон охраны, градостроительного регламента и иной градостроительной документации [3];

– организация создания и сопровождения информационной модели базы геоданных для сбора, обработки и хранения информации в сфере обращения с ТБО, в том числе данных инновационных решений, технологий и проектов по обращению с ТБО;

– организация информационного наполнения и создания цифровой карты объектов размещения, сбора и переработки ТБО с ис-

пользованием технологий глобального спутникового позиционирования [7];

– организация создания и сопровождения общественного геоинформационного Интернет-портала по тематике обращения с твердыми бытовыми отходами и использования вторичных материальных ресурсов [7];

– организация проведения круглых столов, семинаров, научно-практических конференций по тематике обращения с ТБО и использованию вторичных материальных ресурсов (исполнитель Государственный комитет Республики Башкортостан по предпринимательству и торговле);

– создание генеральной схемы очистки территории республики [5];

– организация проведения эксперимента по организации раздельного сбора твердых бытовых отходов во всех муниципальных районах и городских округах Республики Башкортостан;

– организация системы сбора и обезвреживания токсичных отходов производства бюджетных организаций (ГУП «Табигат»);

– организация системы сбора и утилизации бытовых ртуть содержащих отходов (ГУП Научно-исследовательский институт безопасности жизнедеятельности РБ г. Уфа, ГУП «Табигат» РБ г. Стерлитамак);

– организация системы сбора отработанных масел от населения;

– организация внедрения опытно-промышленных производств по переработке отходов, технологий, направленных на снижение объемов отходов, размещаемых в окружающей среде [7];

– организация создания типовых проектов контейнерных площадок для сбора и временного накопления ТБО (исполнитель Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Башкортостан);

– организация реконструкции, нового строительства полигонов твердых бытовых отходов вблизи районных центров муниципальных районов Республики Башкортостан (исполнитель – Государственный комитет Республики Башкортостан по строительству и архитектуре);

– организация строительства (реконструкции) узловых полигонов ТБО (исполнители: Минэкологии РБ, администрации муниципальных районов и городских округов республики);

– организация строительства мусороперерабатывающих комплексов [7] (строительство комплексов позволит уменьшить площади территорий, отводимых под размещение полигонов ТБО);

– организация строительства сети мусороперегрузочных станций в республике [7];

– организация реконструкции, ликвидации, рекультивации объектов размещения отходов с потенциально высокой степенью опасности для окружающей среды;

– организация развития производств (установок) по переработке и обезвреживанию отходов производства и потребления;

– организация селективного сбора отходов с использованием сети мусоросортировочных станций» (исполнители: Минэкологии РБ, администрации муниципальных районов и городских округов республики);

– организация определения мест размещения промышленных зон (технопарков) по утилизации, переработке отходов и выпуску продукции из вторсырья (исполнитель – Министерство промышленности и инновационной политики Республики Башкортостан);

– организация обеспечения кадрами в области экологического образования и воспитания;

– организация обмена опытом с субъектами Российской Федерации, международными организациями, фондами по вопросам экологического образования и воспитания;

– организация республиканских конференций по экологическому образованию;

– организация издания книг, пособий, атласов по вопросам экологического образования, воспитания и просвещения;

– организация выпуска научно-популярных фильмов, телепередач, информационных материалов;

– организация создания условий для развития бизнеса по сбору, переработке и повторному использованию (исполнитель

– Министерство экологии и природопользования субъекта информации);

– организация работ по сбору, утилизации бесхозных пестицидов и агрохимикатов с истекшим сроком хранения и запрещенных к применению на территории Республики Башкортостан (исполнители: Минэкологии РБ, Управление Россельхознадзора по РБ, территориальные управления (комитеты) Минэкологии РБ; проведение инвентаризации и учета Минсельхоза РБ и Управлением Россельхознадзора по РБ, а также администрациями муниципальных районов; централизованный сбор пестицидов и агрохимикатов, их перезатаривание, лабораторное определение состава и оформление паспортов на данные опасные отходы осуществляло МУП Илишевская «Сельхозхимия») [1, с. 140].

**Муниципальные услуги в сфере безопасности обращения с отходами** производства и потребления, предоставляемые органами местного самоуправления (поселения, муниципального района, городского округа) – это деятельность по реализации функций органа местного самоуправления в сфере организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, осуществляемая в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований. Конкретизируем муниципальные услуги, исполнителями которых выступают администрации поселений, муниципальных районов и городских округов:

– информирование населения муниципального образования о действии административного регламента «Порядок обращения с твердыми бытовыми отходами» путем размещения на официальном сайте администрации муниципального образования Республики Башкортостан.

– оптимизация маршрутов транспортировки ТБО с учетом перспективной схемы

развития объектов обращения с ТБО с использованием ГИС-технологий (муниципальные комиссии по решению вопросов обращения с отходами производства и потребления) [7];

- создание генеральных схем очистки территорий муниципальных образований республики [5];

- организация проведения эксперимента по организации раздельного сбора твердых бытовых отходов во всех муниципальных районах и городских округах республики в целях определения готовности населения участвовать в раздельном сборе ТБО;

- организация строительства контейнерных площадок для сбора и временного накопления ТБО, крупногабаритных и строительных отходов;

- организация реконструкции, нового строительства полигонов твердых бытовых отходов вблизи районных центров муниципальных районов Республики Башкортостан;

- организация строительства узловых полигонов ТБО [7];

- организация строительства сети мусороперегрузочных станций в республике;

- организация селективного сбора отходов с использованием сети мусоросортировочных станций;

- организация строительства пунктов сбора, накопления и первичной сортировки ТБО вблизи районных центров РБ;

- организация оборудования мест массового отдыха населения в водоохраных зонах и на других природных территориях элементами системы сбора и удаления отходов;

- организация определения необходимости производства рекультивационных работ на существующих неорганизованных объектах размещения ТБО;

- организация ликвидации, рекультивации отработавших объектов размещения отходов;

- организация реконструкции, ликвидации, рекультивации объектов размещения отходов с потенциально высокой степенью опасности для окружающей среды;

- организация ликвидации несанкционированных свалок;

- организация издания книг, пособий, атласов по вопросам экологического образования, воспитания и просвещения;

- организация повышения экологической культуры, экологического образования и просвещения;

- организация общественных мероприятий для стимулирования населения в сфере обращения с ТБО.

**Рыночные услуги в сфере безопасности ООПП** – это деятельность, направленная на удовлетворение человеческих потребностей в безопасности сбора, хранения, накопления, транспортировки, использования, обезвреживания и захоронения отходов производства и потребления в соответствии с нормами природоохранного законодательства для обеспечения охраны здоровья и окружающей среды, осуществляемая предприятиями, организациями различных организационно-правовых форм и индивидуальными предпринимателями, использующими различные формы и методы обслуживания для извлечения прибыли. Перечислим рыночные услуги, исполнителями которых являются организации, выбранные на конкурсной основе:

- организация создания комплекса по переработке отходов и продукции из вторсырья на территории промышленных зон (исполнители – организации крупного и среднего бизнеса);

- ликвидация несанкционированных свалок;

- создание и сопровождение общественно-геоинформационного интернет-портала по тематике обращения с ТБО и использования вторичных материальных ресурсов [7];

- обмен информацией путем проведения круглых столов, семинаров, научно-практических конференций по тематике обращения с ТБО и использованию вторичных материальных ресурсов;

- определение необходимости производства рекультивационных работ на существующих неорганизованных объектах размещения ТБО;

- организация безопасной эксплуатации полигона;

– услуга «Подготовка и переподготовка кадров в области экологического образования и воспитания»;

– услуга «Издание книг, пособий, атласов по вопросам экологического образования, воспитания и просвещения»;

– услуга «Формирование экологической культуры, экологического образования и просвещения»;

– услуга «Создание научно-популярных фильмов, телепередач, издание и распространение листовок, буклетов и других информационных материалов об экологических и экономических аспектах в области обращения с твердыми бытовыми отходами»;

– услуга «Проведение общественных мероприятий (акций, конкурсов, субботников) для стимулирования населения в сфере обращения с ТБО»;

– услуга «Проведение мониторинга состояния окружающей природной среды на территориях объектов размещения отходов»;

– услуга «Утилизация пришедших в негодность и запрещенных к применению пестицидов и агрохимикатов» (утилизировано за пределами республики на специализированных предприятиях, например, ООО «ЭКО-Полигон» Калужская область, г. Обнинск) [1, с. 139];

– услуга «Утилизация отходов животноводства и птицеводства»;

– сбор отработанных аккумуляторных батарей (ОАО «Башвторцветмет», ОАО «Башвтормет», ООО «Тимурлан»);

– сбор и обезвреживание ртутных ламп, люминесцентных ртутьсодержащих трубок, отработанных и бракованных (специализированное предприятие ОАО «Искож» г. Нефтекамск).

Подводя итоги, нужно подчеркнуть, что классификация услуг безопасности обращения с отходами производства и потребления важна с точки зрения усиления экологической безопасности жизни на уровне субъектов РФ и отдельных муниципальных образований. Необходимость комплексного развития данных услуг позволяет говорить о том, что организацию данных услуг целесоо-

бразно осуществлять с позиций кластерного подхода. В каждом поселении, муниципальном районе, городском округе должен быть свой кластер услуг безопасности обращения с отходами, либо созданы условия для доступа к подобному кластеру близлежащих населенных пунктов. Если мы хотим решать проблемы накопления отходов производства и потребления, создать стимулы хозяйствующим субъектам и товаропроизводителям для внедрения безотходных и экологически безопасных технологий, сократить заболеваемость населения, укрепить рыночные правоотношения в сфере вторичной переработки отходов производства и потребления, то региональная и местная власти должны заботиться о формировании и развитии кластера услуг безопасности обращения с отходами на своей территории. Наличие таких кластеров в муниципальных образованиях невозможно без решения множества теоретических и прикладных задач, а именно: какими должны быть минимальные качественные и количественные характеристики ТБО для различных населенных пунктов, чтобы совершенствовать тарифную политику; какие должны быть созданы условия для субъектов малого и среднего предпринимательства, чтобы кластеры услуг безопасности обращения с отходами получили развитие как можно в большом количестве населенных пунктов субъекта Федерации; какие должны быть механизмы экономического стимулирования для развития производств по использованию вторичных материальных ресурсов.

#### ИСТОЧНИКИ

1. Государственный доклад о состоянии природных ресурсов и окружающей среды Республики Башкортостан в 2009 г. / Министерство природопользования и экологии Республики Башкортостан [сайт]. URL: <http://www.mprrb.ru/reports/376/> (дата обращения: 07.10.2012).
2. Перечень отходов производства и потребления, подлежащих сбору в качестве вторичного сырья на территории Республики Башкортостан (утв. распоряжением Правительства Республики Башкортостан от 01.09.2009 г. № 941-р) /

- Министерство природопользования и экологии Республики Башкортостан» [сайт], URL: <http://www.mprrb.ru/documents/71/3335/> (дата обращения: 07.10.2012).
3. Перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления исполнительными органами государственной власти Республики Башкортостан государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг (утв. постановлением Правительства Республики Башкортостан от 02.12.2011 г. № 438) / Правительство Республики Башкортостан [сайт]. URL: [http://www.pravitelstvorb.ru/regulatory/programs/post\\_bashkortostan\\_20111202.php?sphrase\\_id=29239](http://www.pravitelstvorb.ru/regulatory/programs/post_bashkortostan_20111202.php?sphrase_id=29239) (дата обращения: 09.10.2012).
  4. Порядок ведения государственного кадастра отходов (утв. приказом Минприроды РФ от 30.09.2011 № 792) / Информационно-правовой портал ГАРАНТ [сайт]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12092135/> (дата обращения: 07.10.2012).
  5. Постановление Государственного комитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 21.08.2003 г. № 152 «Об утверждении «Методических рекомендаций о порядке разработки генеральных схем очистки территорий населенных пунктов РФ» / Консультант-Плюс [сайт]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/onlin> (дата обращения: 16.10.2012).
  6. Приказ Минприроды России от 25.02.2010г. № 49 «Об утверждении Правил инвентаризации объектов размещения отходов» // Проводка.ру [сайт]. URL: <http://provodka.ru/download/?ID=27462> (дата обращения: 09.10.2012).
  7. Совершенствование системы управления твердыми бытовыми отходами в Республике Башкортостан на 2011-2020 гг.: региональная целевая программа (утв. постановлением Правительства Республики Башкортостан от 18.11.2011г. № 412) / Правительство Республики Башкортостан [сайт]. URL: [http://www.pravitelstvorb.ru/regulatory/programs/ric\\_quot\\_improvement\\_of\\_municipal\\_solid\\_waste\\_quot\\_in\\_the\\_2011\\_2020\\_year.php?clear\\_cache=Y](http://www.pravitelstvorb.ru/regulatory/programs/ric_quot_improvement_of_municipal_solid_waste_quot_in_the_2011_2020_year.php?clear_cache=Y) (дата обращения: 16.10.2012).
  8. Указ Президента РФ от 19.11.2002 г. № 1336 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ (2003–2005 гг.)» / Российская газета [23.11.2002] [сайт]. URL: <http://www.rg.ru/2002/11/23/gosslujba-dok.html> (дата обращения: 09.10.2012).
  9. Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм. доп., по состоянию на 22.06.2010 г.) / Информационно-правовой портал ГАРАНТ [сайт]. URL: <http://base.garant.ru/186816/> (дата обращения: 07.10.2012).
  10. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 08.08.2001 № 128-ФЗ (в ред. от 29.12.2010 № 442-ФЗ) // СПС КонсультантПлюс: [сайт], URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/onlin> (дата обращения: 15.10.2012).