



ISSN 2712-7907

№ 9 (274) 2020

Бюллетень
Счетной палаты РФ
Мусорная реформа

Представляя
номер

Михаил Мень



Михаил Мень

Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Одной из целей устойчивого развития Глобальной программы ООН, участником которой является и наша страна, предусмотрена реализация принципа ответственного производства и потребления. Что это значит на деле? Необходимость обеспечения достойного качества жизни людей в долгосрочной перспективе, в том числе благодаря (а не вопреки) сохранению благоприятной окружающей среды и природных экосистем.

В этом контексте главным вектором экономического движения должен стать переход к циклической экономике, преобразующей продукты потребления не в безвозвратные отходы, а в ресурсы повторного применения. Это не только позволит рационально использовать природные ресурсы, но, что самое главное, сократит площади, занятые мусорными полигонами, избавляя тем самым окружающую среду и человека от их негативного влияния.

На необходимость перехода к экономике замкнутого цикла указал и Президент в своем послании Федеральному Собранию. Это не дань моде, это ответ на существующие вызовы. К сожалению, ситуация с отходами в России в настоящее время неблагоприятна. Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами пока не сформирована.

Эту задачу призвана решить начатая в 2014 году масштабная реформа в сфере обращения с отходами. Учитывая остроту и актуальность проблемы, мониторинг и контроль реализации реформы стали одним из фокусов внимания Счетной палаты. В рамках проведенного, в том числе с учетом предложений Госдумы, анализа мы реализовали комплексный подход к оценке реализации реформы в сфере обращения с ТКО и мероприятий по ликвидации объектов накопленного вреда.

Мы провели анализ не только реализации федерального проекта, но и мер, принимаемых на разных уровнях власти, оценили разработанные регионами программы и территориальные схемы обращения с отходами, в том числе на предмет их соответствия основным приоритетам государственной политики. Счетная палата проанализировала деятельность публично-правовой компании «Российский экологический оператор», которая создавалась для того, чтобы скоординировать деятельность всех участников сферы обращения с отходами, обеспечить разработку и развитие инструментов привлечения инвестиций.

С использованием полученных результатов сформирован комплекс предложений, в том числе по внесению изменений в законодательство.

Представленная в нашем отчете картина сложившейся ситуации в сфере обращения с отходами может послужить достоверным источником информации для общества о текущем состоянии, ходе реализации и возможных рисках реформы.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что вопросы, связанные с обращением с отходами, если не напрямую, то косвенно влияют на многие сферы социальной и экономической жизни страны. От их решения зависят и уровень комфорта городской среды, и качество жизни граждан. Поэтому мы продолжим работу в этом направлении, в том числе с учетом результатов, представленных в отчете.

Содержание

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия	6
Официальная позиция	44
Экспертное мнение	49
Инфографика	87
В продолжение темы	92
Национальный проект «Экология»	93
Экология в ЦУР	102
Данные о ТКО	105
Государственный надзор и общественный контроль	108
Тематические проверки Счетной палаты	116
Международная практика	123
Исследования по теме	130
Публикации в СМИ	137
Новости Счетной палаты	149



Михаил Мень
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
29 мая 2020 года

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами»

Краткие результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цели

1. Оценить выполнение мероприятий по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде.
2. Оценить выполнение мероприятий по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО).
3. Оценить реализуемость достижения стратегических целей в области экологической безопасности.

Итоги анализа

Анализ показал, что, несмотря на начатую в 2019 году реформу обращения с отходами, ситуация в этой сфере пока остается неблагоприятной. Уровень переработки отходов не превышает 7 %, а более 90 % по-прежнему направляется на полигоны и свалки, которые зачастую не отвечают требованиям природоохранного законодательства и отравляют воздух, воду и почву.

По данным Росприроднадзора, на момент формирования нацпроекта «Экология» на территории субъектов насчитывалось 8 323 свалки, в том числе 916 свалок на территории городских округов. При этом федеральный проект «Чистая страна» предполагает ликвидацию и рекультивацию только 191 свалки. То есть более 700 свалок в границах городов остаются не охвачены. Таким образом, даже при успешной реализации проекта поставленная Президентом цель – ликвидировать все свалки в границах городов – достигнута не будет.

Близка к критической и ситуация с официальными полигонами. При существующих темпах роста объемов ТКО (1–2 % в год) в 32 регионах их мощности будут исчерпаны до 2024 года, а в 17 из них – до 2022 года. При этом возможностей создать новые полигоны у большинства регионов просто нет.

Решить проблему призван федеральный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», который действует с 2019 года. Цель проекта – создать высокотехнологичную инфраструктуру обработки и утилизации отходов. Однако, по мнению Счетной палаты, пока проект с задачей не справляется, а его параметры требуют пересмотра.

Например, в проекте не предусмотрены меры, направленные на предотвращение и сокращение объемов образования отходов. Речь, в том числе, идет о стимулировании населения использовать многооборотные товары, тару и упаковку. Отсутствуют и мероприятия по отдельному сбору отходов. Кроме того, установленные в проекте целевые результаты и показатели недостаточно увязаны между собой, а их значения не были согласованы с регионами. В результате значительная часть субъектов (42 %) не подтвердила возможность их выполнения и не заключила с Минприроды России соглашения о реализации региональных проектов.

Требуют пересмотра и региональные программы обращения с отходами. Анализ 67 программ показал, что только 39 регионов предусмотрели в них мероприятия по внедрению отдельного сбора отходов. Лишь в 33 субъектах наблюдается сбалансированность мощностей объектов обращения с ТКО и объемов их образования. Анализ морфологического состава отходов провели всего 24 региона и только 19 субъектов предусмотрели мероприятия по привлечению бизнеса в сферу обращения с отходами. Хуже всего ситуация с созданием инфраструктуры по обращению с ТКО – лишь 9 субъектов используют для этого наилучшие доступные технологии.

Остро стоит вопрос финансового обеспечения реформы (рисунок 1).

На уровне регионов основной источник инвестиций – это платежи населения, размер которых зависит от нормативов накопления ТКО и соответствующих тарифов. Однако здесь возникает проблема прозрачности этих расчетов. Как показал анализ, нормативы в разы отличаются даже в сопоставимых районах. Так, тарифный диапазон на услуги региональных операторов в 2019 году составлял от 244 до 1 411 рублей за один кубометр. Следствием стала низкая собираемость – 79 % в 2019 году и 76 % в первом полугодии 2020 года. В результате на 1 июля 2020 года отмечен риск, что 22 региональных оператора, обслуживающих 15,1 млн человек в 19 субъектах Российской Федерации, могут прекратить свои услуги.

Выводы

Реформа в сфере обращения с отходами пока не принесла ожидаемых результатов: по-прежнему приоритетным способом обращения с ТКО остается захоронение, при этом меры по сокращению объемов их образования не принимаются, а на создание современных технологий переработки отходов не хватает средств. В результате мощности полигонов иссякают, а несанкционированные свалки продолжают портить жизнь горожан и отравлять окружающую среду.

Необходимый объем финансирования для создания инфраструктуры обращения с отходами



● 343.7

Средства инвесторов

● 84.3

Средства федерального бюджета, в том числе экологический сбор порядка 3 млрд руб.

Меры поддержки

● участие в уставных капиталах

● предоставление поручительства по кредитам, займам и другим обязательствам инвесторов



риски недофинансирования отрасли
(меры поддержки не востребованы)

Предложения Счетной палаты

- Внести изменения в паспорт федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», в частности:
 - скорректировать значения показателей объема направленных на обработку и утилизацию ТКО и показателей импортозамещения высокотехнологичного оборудования для обработки и утилизации ТКО с учетом итогов инвентаризации имеющихся мощностей переработки и используемых технологий по обращению с отходами в России;
 - скорректировать финансовое обеспечение расходов на создание объектов утилизации и обработки ТКО с учетом запланированного ввода этих объектов в эксплуатацию;
 - дополнить мероприятиями, учитывающими приоритеты государственной политики в сфере обращения с отходами: по сокращению количества образования отходов; по стимулированию использования многооборотных товаров, тары и упаковки; по сокращению использования одноразовых трудноперерабатываемых товаров и тары; по созданию и обеспечению загруженности создаваемых мощностей утилизации, в том числе формированию стабильного сырьевого снабжения и востребованности готовой продукции;
- расширить меры финансовой поддержки инвестиционных проектов в области обращения с ТКО;
- создать единую систему учета ТКО;
- разработать порядок подтверждения отсутствия негативного воздействия на окружающую среду после реализации мероприятий по ликвидации накопленного вреда, предусматривающий проведение измерений и исследований состояния почвы, воды и воздуха;
- рассмотреть вопрос о корректировке региональных программ обращения с отходами и дополнить их мероприятиями, направленными на предотвращение и сокращение образования отходов, а также на сокращение нормативов накопления отходов и тарифов на услуги региональных операторов;
- провести мониторинг реализации субъектами Российской Федерации мероприятий по ликвидации несанкционированных свалок в границах городов, не включенных в федеральный проект «Чистая страна».

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами»

1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункт 2.4.9.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год, пункт 2.4.9.3).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Соблюдение порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, а также законодательное регулирование в сфере ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

Цель 1. Оценка выполнения мероприятий по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде.

Цель 2. Оценка выполнения мероприятий по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами.

Цель 3. Оценка реализуемости достижения стратегических целей в области экологической безопасности.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.
- Федеральное государственное бюджетное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт охраны окружающей среды» (г. Москва).
- Публично-правовая компания по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор» (г. Москва).
- Уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

5. Исследуемый период

2017–2019 годы.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С октября 2019 года по май 2020 года.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы

Ситуация в области обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО) в стране в целом может быть охарактеризована как неблагополучная.

В 2019 году, по данным территориальных схем обращения с отходами, в России образовано 65 млн тонн ТКО, или 450 кг на человека. В отличие от мировой практики, приоритетным способом обращения с ТКО в Российской Федерации остается захоронение – более 90 % отходов направляется на полигоны и свалки.

При этом ситуация с объектами размещения близка к критической: при сложившихся темпах роста объемов образования ТКО 1–2 % в год существующие мощности полигонов в 32 субъектах Российской Федерации будут исчерпаны до 2024 года, а в 17 из них – до 2022 года. Так, по состоянию на 1 января 2019 года мощности полигонов будут исчерпаны менее чем через месяц в Магаданской области, Республике Бурятия, через три месяца – в Забайкальском крае, Еврейской автономной области, через 7 месяцев – в Краснодарском крае, то есть дефицит мощности

полигонов в этих регионах составляет от 120 тыс. тонн в год до 1 365 тыс. тонн в год (приложение № 1 к отчету).

Во многих регионах места размещения отходов не отвечают требованиям природоохранного законодательства и отравляют воздух, воду, почву, а возможности по созданию новых полигонов серьезно ограничены. Всего в настоящее время действуют 2 832 объекта размещения ТКО, из них 1 153 полигона (внесены в Государственный реестр объектов размещения отходов).

Наряду с «разрешенными» существуют еще и несанкционированные свалки. Всего за 2019 год органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации выявлено 27 189 несанкционированных свалок, общая площадь которых составила 12 755 га, из них ликвидировано 18 039 единиц площадью 1 613,3 га.

Росприроднадзором за указанный период выявлено 4 664 несанкционированные свалки площадью 753,8 га, из них ликвидировано 2 709 свалок площадью 266,78 га.

В условиях отсутствия достоверных данных об отрасли обращения с отходами растет недоверие граждан к действиям, предпринимаемым региональными и федеральными властями в сфере обращения с отходами, которое приводит к тому, что люди протестуют против любых, даже экологически приемлемых и прогрессивных решений (например, против строительства мусоросортировочных предприятий).

Имеющейся в регионах инфраструктуры обращения с отходами недостаточно для качественного увеличения обработки и утилизации ТКО.

Так, на сегодняшний день уровень переработки отходов в Российской Федерации не превышает 10 %. При этом некоторые страны уже достигли минимальных объемов захоронения отходов (рисунок 2).

Отсутствие комплексной системы обращения с ТКО, предусматривающей увеличение обработанных и утилизированных отходов и сокращение объема размещаемых отходов на полигонах, приведет к дальнейшему образованию несанкционированных свалок, которые могут стать объектами накопленного вреда и потребовать для их ликвидации средства федерального бюджета.

Рисунок 2



8. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

8.1. Результаты оценки выполнения мероприятий по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде

8.1.1. Проблема с отходами усугубляется тем, что в XX столетии на территории Российской Федерации происходили процессы интенсивной индустриализации и экстенсивной добычи природных ресурсов, которые оставили после себя объекты

прошлого экологического ущерба. Эти объекты занимают большие площади, которые подвержены ветровой и водной эрозии, вымыванию токсичных веществ и их миграции, что влечет системное загрязнение водных объектов, зачастую являющихся источниками питьевого водоснабжения, и почвенного слоя.

Согласно Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года¹ целями государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности являются сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

Реализация мероприятий по ликвидации накопленного экологического вреда (далее – мероприятия) началась в 2012 году в рамках государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы² (отдельные мероприятия подпрограммы «Регулирование качества окружающей среды», ФЦП «Охрана озера Байкал»).

В 2015 году реализация мероприятий перешла на новый уровень – был утвержден Комплекс первоочередных мероприятий, направленных на ликвидацию последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и иной деятельности³.

При этом в 2015–2016 годах выполнение мероприятий осуществлялось в условиях правовой неурегулированности вопросов возмещения (ликвидации) вреда окружающей среде, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью, определения и разграничения полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам выявления, оценки, ранжирования и организации работ по ликвидации экологического вреда. Такие понятия, как «накопленный вред окружающей среде», «объекты накопленного вреда окружающей среде», «ликвидация накопленного вреда окружающей среде», законодательством не были определены.

В 2016 году в природоохранное законодательство были внесены изменения⁴, урегулировавшие вопрос ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

-
1. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176.
 2. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 2552-р. Документ утратил силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326, которым утверждена государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды».
 3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2014 г. № 2462-р.
 4. Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в том числе были внесены изменения в Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

В 2017–2018 годах реализация мероприятий продолжилась в рамках приоритетного проекта «Чистая страна»⁵ (далее – ПП «Чистая страна»).

С 2019 года для обеспечения цели создания эффективного обращения с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 года несанкционированных свалок в границах городов, определенной Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ Президента Российской Федерации № 204), в рамках национального проекта «Экология» реализуется федеральный проект «Чистая страна»⁶ (далее – ФП «Чистая страна»).

Достижение указанной цели запланировано посредством решения задач по формированию комплексной системы обращения с ТКО, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены, а также создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности, и ликвидацию наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда.

Вопросы реализации мероприятий по ликвидации накопленного вреда окружающей среде постоянно находились в поле зрения Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата). В 2018–2019 годах Счетной палатой проведено 4 контрольных⁷ и 1 экспертно-аналитическое мероприятие⁸, по результатам которых установлено, что отбор региональных природоохранных проектов осуществлялся с нарушениями и недостатками.

Так, в 2017–2019 годах выявлены случаи отбора проектов в области обращения с отходами и ликвидации накопленного вреда, не соответствующих критериям,

-
5. Протоколом Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 г. № 12 утвержден Паспорт приоритетного проекта «Снижение негативного воздействия на окружающую среду посредством ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде и снижения доли захоронения твердых коммунальных отходов».
 6. Паспорт ФП «Чистая страна» принят 21 декабря 2018 г. (протокол заседания проектного комитета по национальному проекту «Экология» № 3).
 7. «Проверка администрирования доходов от платы за негативное воздействие на окружающую среду от размещения отходов и экологического сбора, а также расходования средств федерального бюджета на реализацию приоритетного проекта «Чистая страна», в том числе в части реализации мероприятий в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, в 2016–2017 годах» (с контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации), «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2018 год» в Минприроды России, «Проверка использования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы», а также на осуществление полномочий в части контрольно-надзорной деятельности и мониторинга охраны окружающей среды на Байкальской природной территории в 2015–2017 годах и истекшем периоде 2018 года» (с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации).
 8. «Анализ выполнения мероприятий, обеспечивающих экологическую безопасность Российской Федерации, в части ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами».

определенным Правилами предоставления и распределения субсидий⁹, при отсутствии документов, подтверждающих право собственности на земельные участки, загрязненные в результате хозяйственной и иной деятельности, и положительного заключения государственной экологической экспертизы.

8.1.2. Результаты оценки эффективности использования субсидий на реализацию проектов по ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

В 2017 году получателями субсидии в рамках ПП «Чистая страна» являлись 13 субъектов Российской Федерации¹⁰ с объемом выделенных бюджетных ассигнований в сумме 2 395,4 млн рублей, в 2018 году – 12 субъектов Российской Федерации¹¹ с объемом выделенных бюджетных ассигнований в сумме 6 023,2 млн рублей, в том числе за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации – 3 300,0 млн рублей.

Использовано субъектами Российской Федерации 8 217,2 млн рублей, в том числе в 2017 году – 2 296,9 млн рублей, в 2018 году – 5 920,3 млн рублей.

В 2017–2018 годах в рамках ПП «Чистая страна» завершены все запланированные мероприятия (31 единица) на территории 12 субъектов Российской Федерации.

При этом субъектами Российской Федерации при реализации мероприятий допущены нарушения требований законодательства о контрактной системе. Кроме того, выявлены факты включения в соглашения о предоставлении субсидий субъектам Российской Федерации показателей результативности, не предусмотренных правилами, определяющими их состав, а также заведомо невыполнимых показателей результативности.

В результате реализации мероприятий достигнуты следующие значения показателей:

	2017 г.		2018 г.	
	план	факт	план	факт
Численность населения, качество жизни которого улучшится в связи с ликвидацией и рекультивацией объектов накопленного вреда окружающей среде, тыс. чел.	126,25	126,25	1 792	2 134,3

9. Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку региональных проектов в области обращения с отходами и ликвидации накопленного экологического ущерба, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2016 г. № 790.
10. Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Удмуртская, Чеченская и Чувашская республики, Республика Татарстан, Архангельская, Волгоградская, Калининградская, Московская, Нижегородская, Смоленская и Тульская области.
11. Удмуртская Республика, Калининградская, Нижегородская, Волгоградская, Московская и Смоленская области, Карачаево-Черкесская, Чеченская, Кабардино-Балкарская и Чувашская республики, Ставропольский и Хабаровский края.

	2017 г.		2018 г.	
	план	факт	план	факт
Общая площадь восстановленных, в том числе рекультивированных земель, подверженных негативному воздействию накопленного экологического вреда, тыс. га	0,03	0,03	0,24	0,22

В 2018 году не достигнуто плановое значение показателя, характеризующего площадь восстановленных земель по причине невыполнения в полном объеме работ по ликвидации объектов в Волгоградской области и Хабаровском крае.

Сведения о составе мероприятий, реализуемых в рамках ПП «Чистая страна», их финансовом обеспечении и фактическом использовании средств приведены в приложениях №№ 2, 3 к отчету.

8.1.3. С 2019 года ликвидация объектов накопленного вреда окружающей среде осуществляется в рамках ФП «Чистая страна», входящего в национальный проект «Экология».

В соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» получателями субсидии в рамках ФП «Чистая страна» в 2019 году являлись 13 субъектов Российской Федерации¹² с объемом выделенных бюджетных ассигнований в сумме 6 716,1 млн рублей.

В 2019 году реализовывались 49 мероприятий, фактически завершена реализация всех 33 запланированных мероприятий, или 67 % от общего количества (16 несанкционированных свалок и 17 объектов накопленного вреда). Завершение 16 мероприятий запланировано в 2020 году. Кассовое исполнение расходов составило 6 433,3 млн рублей.

Сведения о составе мероприятий, реализуемых в рамках ФП «Чистая страна», их финансовом обеспечении и фактическом использовании средств приведены в приложении № 4 к отчету.

В соответствии с отчетом по ФП «Чистая страна» на 2019 год все запланированные показатели достигнуты:

- «Численность населения, качество жизни которого улучшится в связи с ликвидацией и рекультивацией объектов накопленного вреда окружающей среде» – 3 373,3 тыс. человек;

12. Карачаево-Черкесская Республика, Волгоградская область, Нижегородская область, Смоленская область, Республика Северная Осетия – Алания, Челябинская область, Кабардино-Балкарская Республика, Чеченская Республика, Московская область, Брянская область, Республика Ингушетия, Новгородская область, Мурманская область.

- «Общая площадь восстановленных, в том числе рекультивированных земель, подверженных негативному воздействию накопленного экологического ущерба» – 545,0 га;
- «Ликвидированы все выявленные на 1 января 2018 года несанкционированные свалки в границах городов» – 16 штук;
- «Ликвидированы наиболее опасные объекты накопленного экологического вреда» – 48 штук.

При этом необходимо отметить, что даже при достижении показателей результативности мероприятий ПП «Чистая страна» и ФП «Чистая страна» подтвердить прекращение вредного воздействия ликвидированных и рекультивированных объектов накопленного вреда на окружающую среду и здоровье человека не представляется возможным, так как после их завершения замеры на соответствие параметров воздуха, воды и почвы нормативам качества окружающей среды и требованиям законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения не проводятся.

Учитывая, что оценка эффективности использования субсидий, предоставленных субъектам Российской Федерации на ликвидацию объектов накопленного вреда окружающей среде, осуществлялась на основании данных о достижении значений показателей результативности, установленных Правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации¹³, сделать вывод об эффективности использования указанных субсидий при невозможности оценить достижение показателей результативности не представляется возможным.

13. Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию проектов в области обращения с отходами и ликвидации накопленного вреда окружающей среде (приложение № 6 к государственной программе Российской Федерации «Охрана окружающей среды» в редакции до 12 апреля 2019 года) и Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на ликвидацию несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда окружающей среде для достижения целей, показателей и результатов ФП «Чистая страна», входящего в состав национального проекта «Экология» (приложение № 6 к государственной программе Российской Федерации «Охрана окружающей среды» в редакции с 13 апреля 2019 года).

8.2. Результаты оценки выполнения мероприятий по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами

8.2.1. В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года¹⁴ в качестве механизмов решения задачи обеспечения экологически безопасного обращения с отходами определены в том числе создание и развитие инфраструктуры экологически безопасного удаления отходов, их обезвреживания и размещения, а также поэтапное введение запрета на захоронение отходов, не прошедших сортировку, механическую и химическую обработку, а также отходов, которые могут быть использованы в качестве вторичного сырья (металлолом, бумага, стеклянная и пластиковая тара).

Согласно Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года одной из основных задач обеспечения экологической безопасности является эффективное использование природных ресурсов и повышение уровня утилизации отходов производства и потребления.

Формирование комплексной системы обращения с отходами на федеральном, региональном и местном уровнях является одним из экономических и экологических приоритетов Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года¹⁵, а также задачей, посредством решения которой будет достигнута цель, установленная Указом Президента Российской Федерации № 204, по эффективному обращению с отходами производства и потребления.

Функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, в том числе в области обращения с ТКО (за исключением вопросов тарифного регулирования), осуществляет Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Минприроды России).

Правовые основы обращения с отходами установлены Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ).

Существенные изменения в Закон № 89-ФЗ внесены Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. 458-ФЗ¹⁶ (далее – Закон № 458-ФЗ), который был принят в целях повышения эффективности регулирования в области обращения с отходами,

14. Утверждены Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года.

15. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 января 2018 г. № 84-р.

16. Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ «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».

формирования новых экономических инструментов для вовлечения отходов в хозяйственный оборот, создания условий для привлечения инвестиций в сферу обращения с коммунальными отходами.

Фактически был дан старт реформе в сфере обращения с отходами. Однако понадобилось более трех лет для принятия Закона № 458-ФЗ (законопроект был внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 21 июля 2011 года), и еще два года понадобилось для разработки необходимых для его реализации нормативных правовых актов.

Из 29 нормативных правовых актов, необходимых для реализации Закона № 458-ФЗ, 17 приняты спустя 6–24 месяца от срока их подготовки, установленного протоколом совещания у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Г. Хлопонина от 9 апреля 2015 г. № АХ-П9-24пр¹⁷.

Для начала реформы и перехода на новую систему обращения с ТКО каждый субъект Российской Федерации в соответствии со статьями 13.2, 13.3, 24.7 и 24.8 Закона № 89-ФЗ должен был разработать региональную программу в области обращения с отходами, в том числе коммунальными отходами (далее – региональная программа), территориальную схему, а также выбрать одного или нескольких региональных операторов, ответственных за весь цикл обращения с отходами на определенной территории, и утвердить единый тариф на услугу регионального оператора по обращению с ТКО.

Затягивание сроков принятия нормативных правовых актов на федеральном уровне привело к неготовности регионов вступить в реформу в сфере обращения с отходами (не утверждены территориальные схемы обращения с отходами, не выбраны региональные операторы) и переносу срока ее реализации с 1 января 2017 года на январь 2019 года¹⁸.

8.2.2. С 2019 года реформа в сфере обращения с отходами реализуется в том числе в рамках федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» (далее – ФП ТКО, федеральный проект), который входит в состав национального проекта «Экология».

Достижение цели ФП ТКО по созданию эффективного обращения с отходами производства и потребления, определенной Указом Президента Российской Федерации № 204, запланировано посредством решения задачи по формированию комплексной системы обращения с ТКО, включая создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления.

17. Информация о плановых сроках подготовки нормативных правовых актов, необходимых для реализации внесенных в природоохранное законодательство изменений, и фактических сроках их принятия представлена в таблице в приложении 4 к отчету.

18. Пункт 8 статьи 23 Закона № 458-ФЗ.

Руководителем федерального проекта в 2019 году являлся заместитель министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации В.Г. Логинов, администратором – Генеральный директор публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с ТКО «Российский экологический оператор».

Согласно паспорту ФП ТКО¹⁹ финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета на 2019 год составило 11 368,6 млн рублей. При этом за указанный период расходы произведены на сумму 624,5 млн рублей (5,5 %). Исполнение расходов приведено в таблице (приложение № 6 к отчету).

Паспортом ФП ТКО на 2019 год предусмотрены расходы на обеспечение хозяйственной деятельности публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с ТКО «Российский экологический оператор»²⁰ (далее – ППК «РЭО», компания) в сумме 907,0 млн рублей. Минприроды России в соответствии с утвержденной наблюдательным советом компании сметой расходов доведено до ППК «РЭО» 437,9 млн рублей (48,3 %). Использовано компанией 432,5 млн рублей, или 47,7 % от предусмотренных ассигнований.

В соответствии с пунктом 17 Указа Президента Российской Федерации № 8 Правительству Российской Федерации в 3-месячный срок надлежало обеспечить:

- определение состава федерального имущества, передаваемого компании в качестве имущественного взноса Российской Федерации, и передачу указанного имущества компании;
- разработку и принятие нормативных правовых актов, необходимых для организации деятельности компании и реализации Указа.

В соответствии с Планом мероприятий по работе ППК «РЭО» на 2019–2020 годы, утвержденным заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Гордеевым, от 15 марта 2019 г. № 2929п-П9 (далее – План мероприятий № 2929п-П9) в целях формирования и передачи имущественного взноса Российской Федерации ППК «РЭО» подготовка проекта акта Правительства Российской Федерации о передаче имущества в срок до 14 марта 2019 года поручена учредителю компании – Минприроды России. Срок принятия Правительством Российской Федерации решения о передаче имущества и, в свою очередь, срок передачи имущества установлен на 8 апреля и 14 апреля 2019 года соответственно.

19. Утвержден проектным комитетом по национальному проекту «Экология» (протокол от 21 декабря 2018 г. № 3).

20. ППК «РЭО» образована на основании Указа Президента Российской Федерации от 14 января 2019 г. № 8 (далее – Указ Президента Российской Федерации № 8) с целью обеспечения реализации норм законодательства Российской Федерации в области обращения с твердыми коммунальными отходами, стимулирования инвестиционной активности в этой области. Создание указанной компании – это один из результатов ФП ТКО.

Правила № 906²¹ утверждены Правительством Российской Федерации позже установленного Планом мероприятий № 2929п-П9 срока на 3 месяца, а субсидия в виде имущественного взноса в ППК «РЭО», в том числе в целях обеспечения финансово-хозяйственной деятельности на основании соглашения, заключенного Минприроды России с ППК «РЭО»²², предоставлена 13 августа 2019 года, то есть позже установленного срока на 4 месяца.

Таким образом, Минприроды России не выполнены должным образом полномочия учредителя ППК «РЭО». В результате несвоевременного и неполного финансирования не обеспечена результативность деятельности созданной ППК «РЭО»: не укомплектован штат сотрудников, не выполнены отдельные мероприятия, предусмотренные ФП ТКО. По состоянию на 1 января 2020 года образовалась задолженность перед 11 кредиторами на сумму 15,9 млн рублей, большая часть которой (85 %) приходится на договоры поставки оргтехники, что создает риски взыскания с ППК «РЭО» штрафных санкций и судебных расходов.

Необходимо отметить, что в 2020 году Соглашение о предоставлении субсидии в целях обеспечения финансово-хозяйственной деятельности компании заключено Минприроды России с ППК «РЭО» только 13 марта 2020 года²³.

Паспортом ФП ТКО в 2019 году предусмотрены 133,9 млн рублей на подготовку нормативных правовых актов, обеспечивающих деятельность ППК «РЭО». Минприроды России данные средства не доведены до ППК «РЭО» по причине отсутствия в Правилах № 906 нормы, предусматривающей возможность расходования субсидии на указанные цели. До настоящего времени изменения в указанные правила не внесены.

За счет указанных средств в декабре 2019 года Минприроды России предоставлены субсидии федеральному государственному бюджетному учреждению «Уральский государственный научно-исследовательский институт региональных экологических проблем» (далее – ФГБУ УралНИИ «Экология») на выполнение научно-исследовательских и экспертно-аналитических работ, связанных с реализацией механизма «расширенной ответственности производителей товаров» на сумму 30 млн рублей, в том числе на финансовое обеспечение выполнения государственного

-
21. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 906 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидии на реализацию отдельных мероприятий федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» национального проекта «Экология» (далее – Правила № 906).
 22. Соглашение о предоставлении субсидии в виде имущественного взноса Российской Федерации на реализацию отдельных мероприятий федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» национального проекта «Экология» между Минприроды России и ППК «РЭО» от 1 августа 2019 года № 051-20-2019-001.
 23. Соглашение о предоставлении из федерального бюджета субсидии на реализацию отдельных мероприятий федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» национального проекта «Экология» в виде имущественного взноса Российской Федерации между Минприроды России и ППК «РЭО» от 13 марта 2020 года № 051-20-2020-001.

задания на сумму 9,4 млн рублей²⁴ и на иные цели на сумму 20,6 млн рублей²⁵. По состоянию на 28 февраля 2020 года указанные работы не закончены.

Планом реализации ФП ТКО на 2019 год предусмотрено выполнение ППК «РЭО» мероприятия «Исследование проблем реализации механизма «расширенной ответственности производителей товаров» и разработка предложений по его совершенствованию»²⁶. Согласно отчету о ходе реализации ФП ТКО на 2019 год указанное мероприятие выполнено.

Таким образом, работа с одной и той же целью выполнялась двумя организациями.

Кроме того, ФП ТКО были предусмотрены мероприятия по созданию электронной федеральной схемы обращения с ТКО (далее – федеральная схема), которые включали: разработку нормативных правовых актов для создания федеральной схемы, создание государственной информационной системы учета ТКО, содержащей информацию об обращении с ТКО и предусматривающей интеграцию электронных моделей территориальных схем обращения с ТКО, а также модернизацию единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров (далее – ЕГИС «УОИТ») в части обращения с ТКО.

Так, запланированные расходы ППК «РЭО» на реализацию мероприятия по созданию электронной федеральной схемы обращения с ТКО в сумме 110,55 млн рублей Минприроды России не профинансированы по причине отсутствия данных расходов в смете, утвержденной наблюдательным советом компании, в результате срок начала его реализации перенесен на начало 2020 года. При этом Правилами № 906 предусмотрена возможность расходования субсидии на цели создания электронной федеральной схемы обращения с ТКО (подпункт «в» пункта 2).

За счет указанных средств в декабре 2019 года Минприроды России предоставлены субсидии ФГБУ УралНИИ «Экология» на сумму 20 млн рублей, в том числе: на финансовое обеспечение выполнения государственного задания – на сумму 17,3 млн рублей и на иные цели – на сумму 2,7 млн рублей.

Государственным заданием от 20 декабря 2019 г. № 051-00149-19-01 ФГБУ УралНИИ «Экология» предусмотрены работы по разработке предложений и выполнению научно-методического обоснования состава и содержания нормативных правовых актов, необходимых для функционирования федеральной схемы обращения с ТКО.

24. Дополнительное соглашение к соглашению о предоставлении субсидии из федерального бюджета на финансовое обеспечение выполнения государственного задания от 23 декабря 2019 г. № 051-03-2019-004/3, в том числе на финансирование работы «Исследование совместного функционирования институтов региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами и «расширенной ответственности производителей товаров» с выявлением проблем их совместного функционирования».

25. Соглашение о предоставлении из федерального бюджета субсидии в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 17 декабря 2019 г. № 051-02-2019-163.

26. Пункт 2.5.1 плана реализации ФП ТКО.

Перечень работ приведен в приложении № 7 к отчету. Указанные работы выполнены в срок (декабрь 2019 года), и их результаты приняты Минприроды России²⁷.

Вместе с тем необходимо отметить, что два из четырех нормативных правовых актов, разработка предложений по которым предусмотрена в рамках вышеназванного государственного задания, – постановления Правительства Российской Федерации № 1814 и № 1815²⁸, – утверждены 25 декабря 2019 года, то есть по истечении двух дней после заключения соглашения о предоставлении субсидии на выполнение государственного задания (23 декабря 2019 г.).

В то же время в соответствии с планом реализации ФП ТКО мероприятие по разработке предложений по созданию нормативных правовых актов, необходимых для функционирования федеральной схемы обращения с ТКО, закреплено за ППК «РЭО». Согласно отчету о ходе реализации ФП ТКО на 2019 год мероприятия по разработке предложений по созданию 4 нормативных правовых актов выполнены²⁹.

Таким образом, при наличии разработанных ППК «РЭО» предложений по созданию нормативных правовых актов Минприроды России заказаны и оплачены ФГБУ УралНИИ «Экология» работы, предусматривающие разработку предложений по созданию этих же нормативных правовых актов, а также научно-методического обоснования их состава и содержания на сумму 17,3 млн рублей, что может свидетельствовать о неэффективном расходовании средств федерального бюджета.

Также за счет средств федерального бюджета, выделенных на создание электронной федеральной схемы обращения с ТКО, в 2019 году Минприроды России предоставлена ФГБУ УралНИИ «Экология» субсидия на иные цели на сумму 2,7 млн рублей на реализацию мероприятия «Исследование основных функций государственной информационной системы учета твердых коммунальных отходов, разработка технического задания и технико-экономического обоснования ее создания, обоснование состава, сроков и периодичности размещения информации в государственной информационной системе учета твердых коммунальных отходов субъектами, размещающими информацию в данной системе».

С целью реализации указанного мероприятия ФГБУ УралНИИ «Экология» заключен с ООО «ТКО-Информ» договор от 23 февраля 2020 г. № 3-20/1 (далее – договор от 23 февраля 2020 г. № 3-20/1) на выполнение экспертно-аналитической работы, в предмет которого включены исследования основных функций государственной информационной системы учета ТКО, разработка технического задания

27. Протокол совещания у директора Департамента государственной политики и регулирования в сфере обращения с отходами производства и потребления Минприроды России (получатель результатов НИР) от 6 февраля 2020 г.

28. Постановления Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2019 № 1814 «О разработке, утверждении и корректировке федеральной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами», № 1815 «Об утверждении Правил направления субъектам Российской Федерации и рассмотрения ими рекомендаций российского экологического оператора при утверждении или корректировке региональной программы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также при установлении или корректировке нормативов накопления твердых коммунальных отходов».

29. Приложение № 8 к отчету.

и технико-экономического обоснования ее создания, обоснование состава, сроков и периодичности размещения информации в государственной информационной системе учета ТКО субъектами, размещающими информацию в данной системе, на сумму 2,62 млн рублей.

Согласно календарному плану на выполнение экспертно-аналитической работы стоимость разработки технического задания и технико-экономического обоснования на создание государственной информационной системы учета ТКО составляет 1,65 млн рублей.

Необходимо отметить, что создание государственной информационной системы учета ТКО, содержащей информацию об обращении с ТКО (далее – ГИС УТКО), предусмотрено пунктом 1 статьи 13.5 Закона № 89-ФЗ. Согласно пункту 2 статьи 13.5 Закона № 89-ФЗ оператором ГИС УТКО является Минприроды России.

Указом Президента Российской Федерации № 8 установлен срок создания ГИС УТКО – до 1 января 2020 года.

В то же время порядок создания, модернизации и эксплуатации ГИС УТКО, в том числе порядок и способы размещения в ней информации, предусмотренный пунктом 3 статьи 13.5 Закона № 89-ФЗ, не утвержден.

При этом проект постановления «Об утверждении Порядка создания, эксплуатации и развития государственной информационной системы учета твердых коммунальных отходов, порядка, способах размещения в ней информации, порядка доступа к такой информации и обмена информацией с использованием данной системы» подготовлен Минприроды России, но не согласован Минфином России и Минюстом России (ноябрь–декабрь 2019 года).

Следовательно, предоставление Минприроды России субсидии ФГБУ УралНИИ «Экология», в том числе на разработку технического задания и технико-экономического обоснования создания ГИС УТКО, при отсутствии утвержденных функциональных требований к указанной системе, требований к форматам документов, размещаемых в ней, к технологическим, программным, правовым и организационным средствам обеспечения пользования системой учета ТКО создает риски несоответствия результатов выполненной работы требованиям нормативных документов.

Также расходование средств, предусмотренных ФП ТКО на создание электронной федеральной схемы обращения с ТКО, осуществлялось Росприроднадзором. Выделенные средства в сумме 142,0 млн рублей использованы на предоставление субсидии федеральному государственному бюджетному учреждению «Федеральный центр анализа и оценки техногенного воздействия» (далее – ФГБУ «ФЦАО»).

Согласно дополнительному соглашению от 26 марта 2019 г. № 048-02-2019-002/1 к Соглашению о предоставлении субсидии из федерального бюджета в 2019 году Росприроднадзором средства в сумме 566,0 млн рублей предоставлены

ФГБУ «ФЦАО» на модернизацию единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров (далее – ЕГИС «УОИТ») в части обращения с ТКО на период 2019–2021 годов, в том числе: в 2019 году – 142,0 млн рублей, в 2020 году – 212,0 млн рублей, в 2021 году – 212,0 млн рублей.

В целях реализации указанного мероприятия ФГБУ «ФЦАО» заключен с ООО «Большая тройка» государственный контракт от 9 августа 2019 г. № 0373100075119000003 на оказание услуг по модернизации ЕГИС «УОИТ» в части обращения с ТКО на сумму 566,0 млн рублей.

Анализ перечня функциональных подсистем модернизированной ЕГИС «УОИТ», включенного в техническое задание к указанному государственному контракту, показал, что подсистемы моделирования и оптимизации территориальных схем, нормативов и тарифов, весового контроля, межрегиональных перемещений, размещения отходов, ключевых показателей, работы с правонарушениями, оперативного контроля, не предусмотрены Правилами создания, эксплуатации и модернизации единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 1520.

Кроме того, сопоставив перечень подсистем в техническом задании на модернизацию ЕГИС «УОИТ» с перечнем информации, которую должна содержать ГИС УТКО в соответствии пунктом 4 статьи 13.5 Закона № 89-ФЗ, можно сделать вывод об их идентичности.

Таким образом, модернизированная ЕГИС «УОИТ» по функциональности и составу данных в целом соответствует создаваемой ГИС УТКО, что создает риски дублирования данных информационных систем и неэффективного расходования средств федерального бюджета.

Следует отметить, что в 2019 году средства, предусмотренные паспортом ФП ТКО на финансовую поддержку проектов, направленных на введение в промышленную эксплуатацию мощностей по обработке и утилизации ТКО, на сумму 10 075,2 млн рублей не использованы по причине позднего утверждения Правил № 1727³⁰.

Соглашение между Минприроды России и ППК «РЭО» о предоставлении субсидии было заключено 27 декабря 2019 года³¹.

Правилами № 1727 предусмотрены 2 формы финансирования проектов: участие в уставных капиталах инвесторов в соответствии с законодательством Российской

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2019 г. № 1727 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидии в виде имущественного взноса Российской Федерации в публично-правовую компанию по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор» (далее – Правила № 1727).

31. Соглашение о предоставлении из федерального бюджета субсидии в виде имущественного взноса Российской Федерации в публично-правовую компанию по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор» между Минприроды России и ППК «РЭО» от 27 декабря 2019 г. № 051-20-2019-002.

Федерации и предоставление поручительства по кредитам, займам и другим обязательствам инвесторов (пункт 7).

Однако указанных мер поддержки недостаточно для эффективной реализации инвестиционных проектов в целях достижения показателей ФП ТКО.

Так, по информации ППК «РЭО», поручительство как инструмент поддержки не востребован инвесторами в связи с тем, что не уменьшается стоимость проектов и не оказывается влияние на снижение тарифной нагрузки для населения.

Участие в уставном капитале применимо в основном для реализации крупных инфраструктурных межрегиональных проектов, под которые создаются новые компании. Большинство инвесторов указанная мера поддержки также не востребована.

Проектом федеральной схемы предусмотрены создание и модернизация 871 объекта обращения с отходами (строительство объектов обработки, утилизации, размещения отходов).

Согласно паспорту ФП ТКО объем инвестиций на создание инфраструктуры обращения с ТКО составляет 428,0 млрд рублей.

При этом объем средств федерального бюджета, направляемый на финансирование создания инфраструктуры по обращению с ТКО согласно паспорту ФП ТКО, – 84,3 млрд рублей, что составляет 20 % от требуемого объема финансирования.

По информации ППК «РЭО», без государственной поддержки срок окупаемости инвестиционных проектов составит свыше 15–18 лет, а инвестиционно привлекательный срок для бизнеса – не более 10 лет.

В ряде регионов, где отсутствует минимально необходимая инфраструктура по обращению с ТКО, новые инвестиционные проекты приведут к росту тарифной нагрузки на 50 % и более, что отразится на увеличении платы за коммунальные услуги. При этом без повышения тарифов или иных форм компенсации проекты заведомо убыточны.

Таким образом, учитывая ограничение роста платы за коммунальные услуги³², без расширения текущего перечня мер государственной поддержки, а также без существенного сокращения сроков окупаемости проектов, привлечение частных инвестиций в эту отрасль и формирование инфраструктуры по обращению с ТКО представляется крайне проблематичным.

Данные факторы свидетельствуют о необходимости расширения мер поддержки в рамках реализации инвестиционных проектов в сфере обращения с ТКО.

Всего в 2019 году в ППК «РЭО» поступило от инвесторов и субъектов Российской Федерации 317 обращений на оказание мер финансовой поддержки в целях

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации».

реализации инвестиционных проектов, из которых выбрано 58 заявок, представивших наиболее полный объем информации, позволяющий оценить эффективность планируемого к реализации проекта, потребность субъекта Российской Федерации в таком проекте, а также его влияние на рост (снижение) тарифа, установленного в субъекте Российской Федерации.

Учитывая меры поддержки, предусмотренные Правилами № 1727, из общего количества поступивших материалов, предоставленных инициаторами реализации проектов, выделено 6 проектов, которые имеют наиболее полный пакет документов и могут быть вынесены на рассмотрение наблюдательным советом ППК «РЭО» для предоставления мер финансовой поддержки с отлагательными условиями (например, получение положительного заключения государственной экологической экспертизы на проектно-сметную документацию, предоставление подтверждения финансирования от банка, иной организации).

Однако до настоящего времени порядок финансирования инвестиционных проектов, предусмотренный подпунктом 29 пункта 23 Устава ППК «РЭО»³³, наблюдательным советом компании не утвержден. Отсутствует также инвестиционная политика компании, разработка и утверждение которой в срок до 30 октября 2019 года предусмотрена Планом мероприятий № 2929п-П9.

Анализ Годового отчета о ходе реализации ФП ТКО за 2019 год, утвержденного руководителем ФП ТКО – заместителем министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации К.Н. Румянцевым 24 января 2020 г. (далее – Отчет за 2019 год), показал, что указанный документ сформирован по прогнозным (ожидаемым, плановым) значениям и объективной картины достижения целей и показателей не содержит. Сведения о значениях показателей (раздел 2 Отчета за 2019 год) приведены в приложении № 9 к отчету.

Вместе с тем по результатам анализа данных, собранных ППК «РЭО» в ходе мониторинга ФП ТКО, проводимого в рамках исполнения полномочий проектного офиса, установлено, что значения указанных показателей документально не подтверждены.

Так, согласно Отчету за 2019 год, прогнозные значения показателей «Объем ТКО, направленных на обработку» и «Объем ТКО, направленных на утилизацию» достигнуты и составили 8,4 млн тонн и 4,9 млн тонн отходов соответственно. При этом отсутствуют данные в разрезе субъектов Российской Федерации.

По данным Отчета за 2019 год, достигнуты результаты по введению в промышленную эксплуатацию мощности по утилизации и переработке ТКО³⁴ и обработке (сортировке)³⁵ в объеме 2,28 млн тонн и 2,98 млн тонн соответственно.

33. Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 396.

34. Пункт 9 «Сведения о достижении результатов, контрольных точек и мероприятий» Отчета за 2019 год.

35. Пункт 11 «Сведения о достижении результатов, контрольных точек и мероприятий» Отчета за 2019 год.

Однако согласно документу, прикрепленному в качестве подтверждения выполнения результата (письмо ППК «РЭО» в Минприроды России от 10 декабря 2019 г. № РЭО-01-1951/19-1), суммарная мощность вводимых и модернизированных объектов обработки (сортировки) в 2019 году прогнозируется на уровне 5,7 млн тонн, а мощность вводимых и модернизированных объектов утилизации отходов составит 2,6 млн тонн.

Кроме того, проведенным анализом документов, представленных ППК «РЭО» в ходе экспертно-аналитического мероприятия, указанные отчетные данные не подтверждены. Фактически по состоянию на 21 января 2020 года введены в эксплуатацию в 2019 году объекты по обработке ТКО мощностью 3,7 млн тонн и объекты по утилизации ТКО – мощностью 1,8 млн тонн (подтверждено актами ввода).

Анализ выполнения запланированных мероприятий и контрольных точек ФП ТКО приведен в приложении № 10 к отчету.

Отчет за 2019 год после доработки ключевых рисков и уточнения необходимых решений по их преодолению принят проектным комитетом по национальному проекту «Экология» 13 мая 2020 года (протокол от 13 мая 2020 г. № 5).

Анализ деятельности ППК «РЭО» показал, что отсутствует ряд документов, необходимых для обеспечения деятельности компании.

Так, до настоящего времени наблюдательным советом компании не утвержден основной документ планирования деятельности публично-правовой компании – Стратегия развития ППК «РЭО» на период до 2024 года, а также годовой финансовый план, разработка которых предусмотрена статьей 14 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также подпунктом 2 пункта 43 Устава ППК «РЭО». Согласно Плану мероприятий № 2929п-П9 сроки разработки и утверждения указанных документов установлены до 30 октября 2019 года и 30 марта 2019 года соответственно.

Несмотря на отсутствие отдельных правовых актов за 2019 год ППК «РЭО» в рамках исполнения уставных полномочий подготовлены предложения для создания нормативной и законодательной базы для реализации реформы в сфере обращения с отходами.

Проанализированы 85 территориальных схем и их электронные модели. По результатам проведенного анализа ППК «РЭО» направлены рекомендательные письма во все субъекты Российской Федерации. По состоянию на 1 февраля 2020 года субъектами Российской Федерации учтено в полном объеме 33 замечания, 45 замечаний учтены частично, 207 замечаний не учтены.

Кроме того, ППК «РЭО» создана платформа и начата разработка федеральной схемы по обращению с отходами, предложены технологические подходы к достижению

показателей ФП ТКО, проведена инвентаризация технологий и созданы библиотека лучших практик, система мониторинга деятельности региональных операторов, проектный офис ФП ТКО, проведен предварительный анализ более 300 инвестиционных проектов (инициатив) из 73 регионов.

Анализ информации, предоставленной ППК «РЭО» и размещенной субъектами Российской Федерации в автоматизированной информационной системе «Единая проектная среда» (далее – ГИС ЕПС), созданной Счетной палатой, показал, что по итогам 2019 года в отдельных субъектах Российской Федерации прослеживаются проблемы, не позволяющие реализовать реформу в сфере обращения с отходами.

Полностью осуществили переход на новую систему обращения с отходами 79 субъектов Российской Федерации.

Так, по состоянию на 1 февраля 2020 года не перешли на институт регионального оператора по обращению с ТКО (далее – региональный оператор) 4 субъекта Российской Федерации: Хабаровский край, Еврейская автономная область, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург (переход отложен до 1 января 2022 года). Еще 2 субъекта Российской Федерации – Камчатский и Краснодарский края – перешли к осуществлению деятельности по обращению с ТКО региональными операторами частично. В зонах, не обслуживаемых региональными операторами, проживают 21,95 млн человек (14,95 % от численности населения России).

На указанную дату 26 субъектами Российской Федерации не актуализированы территориальные схемы обращения с отходами, корректировка которых предусмотрена пунктом 5 статьи 13.3 Закона № 89-ФЗ. Среди них – Кабардино-Балкарская Республика, Ленинградская, Псковская области, Республика Ингушетия.

Из 79 электронных моделей территориальных схем, разработанных субъектами Российской Федерации, только 30 имеют открытый доступ.

По результатам проведенного ППК «РЭО» анализа 85 территориальных схем обращения с отходами субъектов Российской Федерации (далее – территориальные схемы) были выявлены многочисленные недостатки, связанные в том числе с завышением нормативов накопления ТКО, применением расчета массы образования ТКО без учета действующих нормативов накопления ТКО, отсутствием сбалансированности мощностей объектов инфраструктуры и объемов образования ТКО, несоответствием целевых показателей по обращению с ТКО регионов показателям ФП ТКО. Анализ недостатков территориальных схем приведен в приложении № 11 к отчету.

При этом можно выделить «лучшие» регионы: Вологодская, Ярославская, Орловская области, – и «худшие» регионы: Еврейская автономная область, Хабаровский край, Саратовская область, Чукотский автономный округ.

Анализ региональных программ в сфере обращения с отходами показал, что по данным, представленным 67 регионами в ГИС ЕПС, только в 9 субъектах при создании инфраструктуры по обращению с ТКО используются наилучшие доступные технологии.

Только 39 регионов предусмотрели мероприятия по внедрению раздельного сбора отходов. Провели анализ морфологического состава отходов, который зависит от особенностей региона, 24 субъекта Российской Федерации, что свидетельствует об отсутствии данных для определения потребности в мощности объектов обработки и утилизации отходов.

В 19 субъектах предусмотрены мероприятия по привлечению бизнеса в сферу обращения с отходами, в том числе путем предоставления налоговых льгот, а в 45 регионах созданы предпосылки привлечения к раздельному сбору отходов населения, воспитания экологической ответственности и ответственного потребления (приложение № 12 к отчету).

В ходе мероприятия проведен анализ принятых субъектами Российской Федерации решений об установлении нормативов накопления ТКО и тарифов на услугу регионального оператора. Наличие существенной разницы в значениях установленных нормативов ставит под сомнение объективность произведенных замеров, и сам факт их проведения и может свидетельствовать о некорректности расчета оплаты коммунальной услуги по обращению с ТКО. Анализ нормативов накопления ТКО и тарифов на услугу регионального оператора приведен в приложении № 13 к отчету.

По результатам анализа охвата населения коммунальной услугой, проведенного ППК «РЭО», из 70 проанализированных субъектов Российской Федерации в 49 случаях исходная информация подтверждена, в 3 случаях показатель охвата увеличен, в 18 случаях – уменьшен. Значительные отклонения выявлены по Амурской, Волгоградской областям, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Адыгея.

В результате охват населения коммунальной услугой по обращению с ТКО в зонах деятельности региональных операторов по данным 70 субъектов Российской Федерации составляет 86,08 %, по расчетным данным ППК «РЭО» – 83,99 %.

Проведенный анализ деятельности региональных операторов указывает на риски банкротства в связи с их нестабильным финансовым состоянием.

Так, по состоянию на 1 июля 2020 года существует риск прекращения оказания коммунальной услуги в отношении 22 региональных операторов, обслуживающих 15,1 млн человек в 19 субъектах Российской Федерации³⁶.

Кроме того, реализующийся с 2014 года механизм «расширенной ответственности производителей товаров», созданный в целях стимулирования бизнеса к утилизации товаров и их упаковки после использования, не работает. Компании не

36. Приложение № 14 к отчету

сдают отчетность о выполнении нормативов утилизации или указывают информацию, не соответствующую фактическим данным о выполнении указанных нормативов. В результате отходы, из которых можно произвести вторсырье и запустить его в оборот, идут на свалки. При этом доходы от экологического сбора не превышают 3 млрд рублей (2019 год – 2,5 млрд рублей, 2020 год – 2,8 млрд рублей). В условиях дефицитности региональных бюджетов этого явно недостаточно для создания инфраструктуры утилизации отходов.

8.2.3. В 2018 году государственной программой Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы³⁷ (далее – госпрограмма) была предусмотрена реализация основного мероприятия «Государственная поддержка мероприятий, реализуемых субъектами Российской Федерации в области обращения с отходами» подпрограммы 1 «Регулирование качества окружающей среды» (далее – подпрограмма 1).

В рамках реализации указанного мероприятия Минприроды России в 2018 году заключены соглашения о предоставлении субсидии в целях софинансирования расходных обязательств, связанных с реализацией мероприятий, включенных в состав утвержденных в установленном порядке программ субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами с 18 субъектами Российской Федерации в объеме 900,5 млн рублей (расходные обязательства на сумму 1 086,4 млн рублей). Субъектами Российской Федерации субсидии использованы на сумму 769,5 млн рублей³⁸.

Правительствами Чукотского автономного округа, Республики Мордовия, Тульской области предоставленная субсидия возвращена в полном объеме – 71,5 млн рублей – по причине отсутствия утвержденной технологии утилизации, а также позднего заключения государственного контракта на строительство объекта утилизации отходов.

Проведенный анализ выполненных соглашений 15 субъектов Российской Федерации показал, что 14 субъектов Российской Федерации выполнили запланированные мероприятия в полном объеме в установленные сроки.

В Волгоградской области заключен долгосрочный государственный контракт на создание мусороперерабатывающего комплекса в 2018–2020 годах на сумму 297,2 млн рублей. В 2018 году приняты и оплачены работы на сумму 101,4 млн рублей, или 34,1 % от общего объема. При этом субсидия на завершение реализации мероприятия Волгоградской области в 2019 году не представлена.

Таким образом, реализация мероприятия не завершена, а за счет субсидии в неполном объеме смонтированы плиты покрытия дорог для технологических проездов и ограждение, приобретены 2 быстровозводимых здания каркасного типа и оборудование для линии переработки отходов, которое не смонтировано

37. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326.

38. Приложение № 15 к отчету.

и не запущено в эксплуатацию, что создает риски по достижению запланированного уровня утилизации ТКО.

Проведена оценка показателей результативности и эффективности использования субсидии, по результатам которой установлено, что во всех заключенных с 18 субъектами Российской Федерации соглашениях основным показателем результативности исполнения мероприятий установлен «Прирост мощности оборудования (тыс. тонн)».

При этом данный показатель отсутствует в Правилах предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование государственных программ (подпрограмм государственных программ) субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2018 года № 147 (приложение № 13 к госпрограмме, в редакции, действующей до 14 апреля 2018 года) (далее – Правила № 13).

В то же время предусмотренные пунктом 12 Правил № 13 показатели результативности «Доля обработанных отходов производства и потребления в общем количестве образованных отходов I–V классов опасности», «Доля утилизированных отходов производства и потребления в общем количестве образованных отходов I–V классов опасности» установлены в нулевых значениях, что не позволяет оценить результативность исполнения мероприятий.

Вместе с тем, согласно данным годового отчета о ходе реализации и оценке эффективности госпрограммы (подпрограммы 1) за 2018 год, значения указанных показателей (1 %) достигнуты.

Однако информация, подтверждающая ввод объектов, построенных (модернизированных) за счет субсидии из федерального бюджета, в Минприроды России отсутствует.

По данным, представленным Счетной палате 14 субъектами Российской Федерации, из 22 объектов по обработке и утилизации отходов, строительство и модернизация которых предусматривались в том числе за счет субсидии из федерального бюджета, в 2018 году введены в эксплуатацию 5 объектов, в 2019 году – 9 объектов, в 2020 году – 1 объект.

По состоянию на 1 февраля 2020 года не введены в эксплуатацию 6 объектов (4 из них планируется к вводу в 2020 году), по 1 объекту информация отсутствует (Астраханская область).

При этом введенные в эксплуатацию в 2018–2019 годах 7 объектов по обработке и утилизации отходов фактически на указанную дату не эксплуатировались по причине отсутствия необходимых лицензий либо организаций, эксплуатирующих созданные объекты.

Таким образом, достижение показателей подпрограммы 1 «Доля обработанных отходов производства и потребления в общем количестве образованных отходов I–V класса опасности, процентов» и «Доля утилизированных отходов производства и потребления в общем количестве образованных отходов I–V класса опасности» за 2018 год не подтверждено.

Необходимо отметить, что за счет субсидии в большинстве случаев было приобретено оборудование для обработки и утилизации отходов. При этом факт приобретения оборудования без его монтажа и ввода объекта в эксплуатацию не мог повлиять на достижение показателей, характеризующих увеличение доли обработанных и утилизированных отходов.

Контроль за вводом в эксплуатацию объектов утилизации и обработки отходов, построенных (модернизированных) субъектами Российской Федерации за счет субсидии 2018 года, Минприроды России не осуществлялся.

В 2019 году Минприроды России соглашения с субъектами Российской Федерации о предоставлении межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий в области обращения с отходами не заключены. Впоследствии средства федерального бюджета в размере 3 321,8 млн рублей (более 90 % от предусмотренных на реализацию ФП ТКО по состоянию на 1 июля 2019 года) перечислены в резервный фонд Правительства Российской Федерации.

8.3. Результаты оценки реализуемости достижения стратегических целей в области экологической безопасности

8.3.1. В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведена оценка реализуемости достижения стратегических целей в части ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде.

Целью ФП «Чистая страна» является эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 года несанкционированных свалок в границах городов, а его результатом – рекультивация земельных участков, на которых расположена 191 выявленная на 1 января 2018 года несанкционированная свалка в границах городов.

Следует отметить, что по данным Росприроднадзора на момент формирования национального проекта «Экология» на территории субъектов Российской Федерации оставались нерекультивированными 8 323 несанкционированные свалки отходов. В основном это объекты, земли под которые были выделены местными властями в советское время, в настоящее время уже не эксплуатируемые. В них входят 916 свалок, размещенных на территории населенных пунктов, входящих в состав городских округов в 68 субъектах Российской Федерации, из них 191 несанкционированная свалка ТКО площадью более 1 га находится в границах городов на территории 51 субъекта Российской Федерации.

Таким образом, даже при достижении результата ФП «Чистая страна» будут ликвидированы только наиболее крупные свалки в черте городов. Более 700 свалок в границах городов ФП «Чистая страна» не охвачены, в результате цель, поставленная Указом Президента Российской Федерации № 204, не будет достигнута.

Кроме того, выявлены недостатки правового регулирования при ведении государственного реестра объектов негативного воздействия на окружающую среду (далее – НВОС).

Учет объектов НВОС осуществляется посредством их включения в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде (далее – ГРОНВОС). Правила ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2017 г. № 445.

По состоянию на 1 апреля 2020 г. в ГРОНВОС включено 193 объекта накопленного вреда.

Информация о количестве объектов НВОС приведена в таблице:

Наименование показателя	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Включено объектов в ГРОНВОС	53	90	46
Исключено объектов из ГРОНВОС	0	0	18

В то же время существующие нормативные правовые акты не содержат положений, определяющих порядок подтверждения прекращения негативного воздействия на окружающую среду после завершения мероприятий по ликвидации объектов негативного воздействия, предусматривающий проведение измерений и исследований состояния почвы, воды и воздуха³⁹.

8.3.2. Анализ паспорта ФП ТКО выявил риски при достижении запланированных целей, показателей и результатов.

Мероприятия ФП ТКО в большей мере направлены на сбор информации и подготовку нормативных правовых документов.

Отсутствуют мероприятия, учитывающие приоритеты государственной политики в сфере обращения с отходами, направленные на предотвращение и сокращение количества образования отходов, мероприятия по стимулированию и популяризации использования многооборотных товаров, тары, упаковки и сокращения использования одноразовых трудноперерабатываемых товаров и тары, их отдельного сбора.

39. Постановления Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2017 г. № 445 «Об утверждении Правил ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде», от 4 мая 2018 г. № 542 «Об утверждении Правил организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде».

Также паспортом ФП ТКО не предусмотрены мероприятия по созданию и обеспечению загрузки создаваемых мощностей, в том числе формированию стабильного сырьевого снабжения и востребованности готовой продукции.

Необходимо отметить, что по данным ППК «РЭО» (письмо Минприроды России от 23 декабря 2019 г. № РЭО-03-1822/19), в большинстве случаев существующие мощности картонных фабрик, стекольных заводов, металлургических предприятий позволяют утилизировать существенно большее количество отходов, но объемы утилизации ограничены возможностями по извлечению «чистых» вторичных ресурсов из отходов, в том числе в связи с низким распространением отдельного сбора отходов.

Таким образом, существуют риски необеспечения работоспособности таких объектов обработки и утилизации, а также целесообразности стимулирования их создания без решения комплекса задач по их функционированию.

Кроме того, предусмотренное паспортом ФП ТКО финансирование мероприятий из федерального бюджета в сумме 98,5 млрд рублей по годам не равномерно. Объем финансирования, запланированный на 2022 год, в 2 раза превышает объем финансирования в период 2020–2021 годов (7,3 млрд рублей и 8,3 млрд рублей против 13,3 млрд рублей); на 2023 и 2024 годы – в 4 раза (30,5 млрд рублей и 27,7 млрд рублей).

Таким образом, незначительные объемы финансирования на начальном этапе реализации ФП ТКО, когда необходим активный запуск механизмов стимулирования отрасли, создает риски недостижения ожидаемых результатов и показателей.

Сопоставление результатов по вводу в промышленную эксплуатацию мощностей по обращению с ТКО, в том числе по утилизации и обработке ТКО с показателями, характеризующими объемы ТКО, направленные на утилизацию (вторичную переработку) и обработку, показало, что они не увязаны между собой.

Так, согласно паспорту ФП ТКО объем направленных на утилизацию ТКО в 2019 году составляет 4,9 млн тонн, то есть можно сделать вывод о наличии на конец 2019 года мощностей, позволяющих утилизировать такой объем ТКО. Ожидаемый в 2020 году ввод мощностей утилизации ТКО составит 4,11 млн тонн.

Учет имевшихся мощностей, позволяющих по итогам 2019 года утилизировать 4,9 млн тонн ТКО, а также вновь введенных в эксплуатацию в 2020 году мощностей утилизации отходов в размере 4,11 млн тонн позволяет расчетно утилизировать ТКО в объеме не более 9,01 (4,9 + 4,11) млн тонн (в случае ввода объектов в начале 2020 года).

Вместе с тем значение показателя объема направленных на утилизацию ТКО на конец 2020 года запланировано на уровне 11,34 млн тонн, что превышает расчетный максимально возможный уровень утилизации ТКО за счет имеющихся и введенных в эксплуатацию мощностей на 2,33 млн тонн (11,34 – 9,01).

В случае ввода объектов в конце 2020 года при существующей мощности 4,9 млн тонн достигнуть показатель по объему направляемых на утилизацию отходов – 11,34 млн тонн – не представляется возможным.

Сопоставление результатов по вводу в промышленную эксплуатацию мощностей по обращению с ТКО, в том числе по утилизации и обработке ТКО с показателями, характеризующими объемы ТКО, направленные на утилизацию (вторичную переработку) и обработку

- Объем ТКО, направленный на утилизацию
- Мощности объектов утилизации
- Объем ТКО, направленный на обработку
- Мощности объектов обработки



МЛН ТОНН

В целях организации взаимодействия при реализации региональных проектов и осуществления мониторинга их реализации по достижению целей, показателей и результатов ФП ТКО в части мероприятий, реализуемых в регионах и муниципальных образованиях, расположенных на территории соответствующих регионов, между Минприроды России и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2019 году заключались соглашения о реализации региональных проектов (далее – соглашения с регионами).

В связи с уточнением в 2019 году показателей, характеризующих объем направленных на утилизацию и обработку ТКО, в 2020 году Минприроды России заключаются с субъектами Российской Федерации дополнительные соглашения к имеющимся соглашениям.

Вместе с тем дополнительные соглашения с 36 субъектами Российской Федерации не заключены по причинам несогласия регионов с показателями и (или) результатами, установленными ФП ТКО.

9. ВЫВОДЫ

9.1. С 2019 года начата реформа в сфере обращения с отходами. Однако недостаточно эффективная деятельность органов государственной власти как федерального, так и регионального уровней препятствует ее успешной реализации.

Так, Минприроды России, являясь органом, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области обращения с ТКО, не обеспечило своевременного принятия нормативных правовых актов на федеральном уровне, что привело к неготовности регионов вступить в реформу в сфере обращения с отходами (не утверждены территориальные схемы обращения с отходами, не выбраны региональные операторы) и переносу ее срока с 1 января 2017 года на январь 2019 года.

Минприроды России должным образом не исполнены полномочия учредителя ППК «РЭО» – не приняты достаточные меры по эффективному функционированию компании. Не обеспечено утверждение правил предоставления субсидий и, как следствие, не осуществлена в установленные сроки (14 апреля 2019 года) передача имущественного взноса в уставный капитал компании.

Средства, предусмотренные на предоставление субсидии в виде имущественного взноса на обеспечение хозяйственной деятельности ППК «РЭО», в полном объеме не доведены. В результате несвоевременного и неполного финансирования не обеспечена результативность деятельности ППК «РЭО», созданной для формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами и обеспечения управления указанной системой.

Минприроды России не обеспечило создание единой государственной системы учета твердых коммунальных отходов (далее – ГИС УТКО) в установленный Указом

Президента Российской Федерации № 8 срок (до 1 января 2020 года), что привело к отсутствию информационного обеспечения деятельности по обращению с отходами, в том числе планирования и контроля в области обращения с ТКО.

Кроме того, Минприроды России в 2019 году не обеспечило предоставление субъектам Российской Федерации, а также инвесторам финансовой поддержки на создание мощностей инфраструктуры обращения с отходами.

При этом установленные меры государственной поддержки инвестиционных проектов недостаточно эффективны и, как следствие, не востребованы инвесторами.

Разработанные субъектами Российской Федерации региональные программы, территориальные схемы по обращению с отходами, а также установленные нормативы накопления отходов и тарифы на услугу региональных операторов требуют доработки.

9.2. Выявлены риски при достижении цели ФП ТКО по созданию эффективного обращения с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 года несанкционированных свалок в границах городов.

Отсутствуют мероприятия, учитывающие приоритеты государственной политики в сфере обращения с отходами, направленные на предотвращение и сокращение количества образования отходов.

Результаты по вводу в промышленную эксплуатацию мощностей по утилизации и обработке ТКО не увязаны с показателями, характеризующими объемы утилизированных и обработанных отходов, а также финансовым обеспечением за счет средств федерального бюджета.

Установленное в паспорте ФП ТКО значение показателя «Доля импорта оборудования для обработки и утилизации твердых коммунальных отходов» мало достижимо и нуждается в корректировке.

Значительная часть субъектов Российской Федерации (42 %) не подтвердила возможность выполнения показателей и (или) результатов, установленных ФП ТКО.

9.3. Выявлены недостатки при реализации ФП ТКО.

Исполнение бюджетных назначений по федеральному проекту за 2019 год является крайне низким и составляет 624,5 млн рублей, или 5,5 % от предусмотренных сводной бюджетной росписью в размере 11 368,6 млн рублей.

Годовой отчет о ходе реализации ФП ТКО за 2019 год сформирован по прогнозным (ожидаемым, плановым) значениям и не содержит объективной картины достижения целей и показателей. Данные, подтверждающие выполнение показателей и результатов федерального проекта на момент проведения мероприятия, в Минприроды России отсутствовали.

9.4. Выявлены риски неэффективного расходования средств ФП ТКО.

Модернизированная ЕГИС «УОИТ» по функциональности и составу данных в целом соответствует создаваемой ГИС УТКО, что создает риски дублирования данных информационных систем и неэффективному расходованию средств федерального бюджета.

При этом разработка технического задания и технико-экономического обоснования создания ГИС УТКО при отсутствии утвержденных функциональных требований к указанной системе и форматам документов, размещаемых в ней, а также к технологическим, программным, правовым и организационным средствам обеспечения пользования системой учета ТКО создает риски несоответствия результатов выполненной работы требованиям нормативных документов, что может привести к неэффективному расходованию средств в сумме 1,65 млн рублей.

Выявлены случаи выполнения работ с одной и той же целью двумя организациями.

Так, Минприроды России в рамках государственного задания на 2019 год оплачены ФГБУ УралНИИ «Экология» научно-исследовательские работы, предусматривающие разработку предложений по созданию нормативных правовых актов, а также научно-методического обоснования их состава и содержания на сумму 17,3 млн рублей при наличии разработанных ППК «РЭО» предложений по созданию этих же нормативных правовых актов, что может свидетельствовать о неэффективном расходовании средств федерального бюджета.

9.5. Выявлены недостатки при осуществлении деятельности ППК «РЭО».

До настоящего времени не утвержден основной документ планирования деятельности публично-правовой компании – Стратегия развития ППК «РЭО» на период до 2024 года. Согласно Плану мероприятий № 2929п-П9, сроки разработки и утверждения указанных документов установлены до 30 октября 2019 года и 30 марта 2019 года соответственно.

Наблюдательным советом компании не утвержден Порядок финансирования инвестиционных проектов, предусмотренный подпунктом 29 пункта 23 Устава ППК «РЭО». Также не утверждена Инвестиционная политика компании, разработка и утверждение которой предусмотрены Планом мероприятий № 2929п-П9 в срок до 30 октября 2019 года.

9.6. Выявлены риски при достижении цели ФП «Чистая страна» и недостатки при реализации ПП «Чистая страна».

В случае достижения результата ФП «Чистая страна» будут ликвидированы только наиболее крупные свалки в черте городов. Более 700 свалок в границах городов ФП «Чистая страна» не охвачены, в результате цель, поставленная Указом Президента Российской Федерации № 204, не будет достигнута.

Показатели результативности мероприятий ПП «Чистая страна» и ФП «Чистая страна» в основном достигнуты. Однако в связи с отсутствием в нормативных

правовых актах норм, определяющих порядок подтверждения прекращения негативного воздействия на окружающую среду после завершения мероприятий по ликвидации объектов негативного воздействия, предусматривающий проведение измерений и исследований состояния почвы, воды и воздуха, подтвердить прекращение вредного воздействия ликвидированных и рекультивированных объектов накопленного вреда на окружающую среду и здоровье человека не представляется возможным.

10. Предложения

10.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением поручить Минприроды России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и ППК «РЭО» проработать вопросы о внесении изменений в паспорт ФП ТКО в части:

- корректировки значений показателей, характеризующих объем направленных на обработку и утилизацию ТКО, а также импортозамещение высокотехнологичного оборудования для обработки и утилизации ТКО, принимая во внимание итоги инвентаризации созданных (планируемых к созданию) мощностей по обработке и утилизации ТКО, а также используемых в настоящее время технологий по обращению с ТКО в Российской Федерации;
- корректировки финансового обеспечения расходов на создание объектов утилизации и обработки ТКО с учетом запланированного ввода этих объектов в эксплуатацию;
- дополнения мероприятиями, учитывающими приоритеты государственной политики в сфере обращения с отходами и направленными на предотвращение и сокращение количества образования отходов; стимулирование и популяризацию использования многооборотных товаров, тары, упаковки и сокращения использования одноразовых трудноперерабатываемых товаров и тары, а также их отдельного сбора; создание и обеспечение загруженности создаваемых мощностей утилизации, в том числе формирование стабильного сырьевого снабжения и востребованности готовой продукции;
- внесения изменений в Правила № 1727 в части расширения мер финансовой поддержки инвестиционных проектов в области обращения с ТКО;
- создания единой системы учета ТКО в целях исключения направления средств федерального бюджета на создание ГИС УТКО и модернизацию функционирующей в настоящее время ЕГИС «УОИТ», схожих по функциональным возможностям и составу данных;
- принятия мер по разработке порядка подтверждения исключения негативного воздействия на окружающую среду после реализации мероприятий по ликвидации накопленного вреда (объекта накопленного вреда) окружающей среде,

предусматривающего проведение измерений и исследований состояния почвы, воды и воздуха, совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти;

- рассмотрения вопроса о корректировке региональных программ в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, в части дополнения мероприятиями, учитывающими приоритеты государственной политики в сфере обращения с отходами, направленными на предотвращение и сокращение образования отходов, а также на сокращение нормативов накопления отходов и тарифов на услугу региональных операторов, совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и ППК «РЭО»;
- осуществления мониторинга за реализацией субъектами Российской Федерации мероприятий по ликвидации несанкционированных свалок в границах городов, не включенных в федеральный проект «Чистая страна».

10.2. Направить информационное письмо в Минприроды России.

10.3. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Официальная ПОЗИЦИЯ



Константин Румянцев
заместитель министра природных ресурсов и
экологии Российской Федерации

Счетная палата в своем отчете абсолютно справедливо отметила имеющиеся проблемы в сфере обращения с отходами.

Одна из основных проблем – это, конечно, ликвидация свалок в границах городов. Сегодня общее число свалок в стране значительно превышает то количество, которое вошло в федеральный проект «Чистая страна». По данным Росприроднадзора, их более 8 тыс., а в проекте – только 191.

Почему так произошло: в соответствии с Указом Президента было установлено два критерия отбора – свалки, которые выявлены на 1 января 2018 года, и те, которые находятся именно в границах городов. Соответственно, в федеральный проект были включены именно те свалки, которые соответствовали этим критериям.

Мы, конечно, понимаем, что свалок намного больше, но в условиях текущего финансирования существенно расширить данный перечень будет затруднительно. В то же время те свалки, которые не подходят под эти критерии, но, действительно, доставляют неудобство и дискомфорт жителям, мы технически можем рекультивировать в рамках второго блока объектов. Это так называемые особо опасные объекты.

Другая проблема, на которую указала Счетная палата, – это низкая активность регионов по включению свалок в перечень. Действительно, для того, чтобы объект попал в федеральный проект, он сперва должен быть включен в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде. А это происходит как раз по инициативе субъекта.

Основная сложность, на которую указывают регионы, – это нехватка средств. Дело в том, что все предварительные работы по проектированию и прохождению экспертизы субъекты должны осуществлять за счет собственных средств. И большая часть регионов жалуется на то, что этих средств у них в бюджете не предусмотрено, не говоря уже о том, что последующие мероприятия по рекультивации они осуществляют на условиях софинансирования и это тоже должно быть предусмотрено в их бюджетах.

Чтобы решить эту проблему, особенно для регионов с низкой бюджетной обеспеченностью, мы предложили Правительству внести изменения в правила предоставления субсидий. Эти изменения предусматривают возможность финансирования работ по разработке проектной документации для регионов, но с условием, что после ее разработки субъекты в обязательном порядке приступят к реализации данных мероприятий. Если по какой-то причине субъект этого

не сделает, будет предусмотрен возврат данных средств. Надеемся, что Правительство поддержит наше предложение.

Что касается реализации федерального проекта «Комплексная система обращения с отходами», то он предусматривает к 2024 году выход на уровень утилизации – 36 % и уровень обработки отходов – 60 %. Для достижения этих показателей была создана публично-правовая компания «Российский экономический оператор». На эти цели до 2024 года предусмотрено более 70 млрд рублей с учетом уровня софинансирования и коэффициента привлечения внебюджетных средств.

В случае использования действительно эффективных мер поддержки можно будет привлечь порядка 300 млрд рублей. Но вопрос сейчас именно в разработке этих мер поддержки. На данный момент действуют две такие меры, которые утверждены постановлением Правительства, – это вхождение в капитал и поручительство. Однако мы видим, что в текущих условиях эти меры не в полном объеме востребованы компаниями. Поэтому сейчас идет речь о том, чтобы расширить перечень мер поддержки.

Минприроды России со своей стороны будет также оказывать безвозмездные меры поддержки. Мы подготовили и уже направили на согласование в Минфин три дополнительные меры. Первая – это субсидирование процентной ставки по кредитам на реализацию инвестпроектов региональных операторов и других операторов по обращению с отходами. Вторая – это льготный лизинг. И третья – это компенсация части капитальных затрат региональных операторов на реализацию инвестиционных проектов.

Все эти меры мы прорабатывали с региональными операторами, и они были оценены как наиболее востребованные. Мы рассчитываем, что в течение двух месяцев они будут утверждены соответствующим постановлением Правительства. Единственное – реализовываться они начнут, скорее всего, уже со следующего года, потому что на данный момент объем финансирования в рамках федерального проекта уже практически исчерпан антикризисными мерами поддержки бесперебойной работы региональных операторов.

Отдельная история – это экологический сбор. Мы полностью поддерживаем вывод Счетной палаты, что нужно как можно быстрее принять новую концепцию расширенной ответственности производителей и увеличивать размер экологического сбора. Сейчас это 2,7 млрд рублей. Абсолютно неприемлемые и низкие цифры, учитывая, что это основной источник финансирования отрасли.

К сожалению, из-за пандемии сроки внесения изменений в законодательство об отходах в этой части были перенесены с апреля на ноябрь. Мы надеемся, что дальнейшего сдвига сроков не будет. На данный момент мы дорабатываем концепцию и предполагаем, что в случае ее утверждения величина экологического сбора должна увеличиться до 20–25 млрд рублей. И это на первых этапах. В целом же потенциал роста данной меры мы оцениваем примерно в 130 млрд рублей. Но это перспектива уже как минимум 2024 года и дальше, потому что иначе нагрузка на бизнес будет слишком высокой.



Алексей Макрушин
заместитель генерального директора ППК РЭО

Организация системы обращения с твердыми коммунальными отходами – одна из самых злободневных проблем, волнующая людей. Доступные и чистые контейнерные площадки, отдельный сбор, сортировка отходов и вовлечение вторичных ресурсов в оборот, использование современных полигонов и ликвидация несанкционированных свалок – это вопросы, вызывающие большой общественный резонанс. В рамках реформы системы обращения с твердыми коммунальными отходами отрасль создается практически «с нуля». Реформа сталкивается с большим количеством проблем, которые необходимо решать скоординированными усилиями Правительства, институтов развития, субъектов Российской Федерации.

Аналитический отчет Счетной палаты дает систематизированную картину происходящего в отрасли, включая информацию о дефиците мощностей размещения отходов, об использовании полигонов и свалок, не включенных в государственный реестр, о низком уровне обработки и утилизации отходов, о проблемах, возникающих при ликвидации накопленного экологического ущерба. Так, серьезная нехватка полигонов имеется у 32 субъектов Российской Федерации, из 2 832 объектов размещения отходов в государственном реестре находятся только 1 153 полигона, текущий уровень утилизации твердых коммунальных отходов не превышает 10 %.

В отчете описана система управления реформой, в которой ключевую роль играют Минприроды России и публично-правовая компания «Российский экологический оператор», обозначены основные проблемы в части разработки нормативных правовых актов, осуществления финансирования инвестиционных проектов в субъектах Российской Федерации и обеспечения текущей деятельности Российского экологического оператора.

У региональных операторов, субъектов Российской Федерации в лице Российского экологического оператора должно появиться «единое окно» для решения всех проблем, возникающих в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами. Задачи компании, закрепленные в Указе Президента Российской Федерации от 14 января 2019 г. № 8, состоят в том, чтобы обеспечить методическое сопровождение реформы, организовать финансовую поддержку инвестиционных проектов, наладить систему планирования и сбора информации, – и эта работа может быть выполнена только в условиях ритмичной работы компании и ее эффективного взаимодействия с Минприроды России.

Основой, «скелетом» для создаваемой системы станет федеральная схема обращения с твердыми коммунальными отходами, разрабатываемая Российским экологическим

оператором. В ходе ее разработки совместно с регионами устраняются многочисленные замечания, выявленные при анализе территориальных схем. Формируется перечень инвестиционных проектов, организуется регулярный сбор информации о ситуации в сфере обращения с отходами, складывающейся в регионах. В период пандемии региональным операторам предоставлена поддержка на обеспечение текущей деятельности, общий размер которой составил почти 9 млрд рублей. Важно сохранить эту динамику и реализовать намеченные планы – все в наших руках.

Экспертное мнение



Сергей Иванов
специальный представитель
Президента Российской Федерации
по вопросам природоохранной деятельности,
экологии и транспорта

В своем экспертно-аналитическом мероприятии Счетная палата Российской Федерации подняла крайне острую проблему, непосредственно влияющую на уровень экологической безопасности нашей страны.

Ежегодно в России образуется более 70 млн тонн твердых коммунальных отходов. Из них только 7 % перерабатывается, – остальное размещается на полигонах.

Накопление такого колоссального объема мусора таит в себе серьезную угрозу, проявляющуюся и в вынужденной эксплуатации переполненных полигонов, и в появлении несанкционированных свалок. И как следствие – ухудшение условий жизни и обоснованное недовольство людей, проживающих рядом с такими объектами.

Для того чтобы переломить ситуацию – остановить бесконечное накопление мусора – в рамках нацпроекта «Экология» мы начали крупномасштабную реформу всей системы обращения с отходами.

Отныне деятельность в этой сфере жестко регламентирована и организована в соответствии с утвержденными территориальными схемами, в которых зафиксированы места накопления и обработки отходов, а также объекты и целевые показатели – по их обезвреживанию, утилизации и размещению.

К сожалению, в некоторых субъектах Федерации – как справедливо отмечено в ходе проведенной аудиторами работы – соответствующие документы нуждаются в доработке и актуализации.

В то же время – и это нужно объективно признать – с момента старта реформы у нас уже не только осуществляются запланированные мероприятия по ликвидации незаконных свалок и строительству мусоросжигательных заводов, но и появляются лучшие региональные практики, которые с учетом пристального внимания, уделяемого им на федеральном уровне, призваны стать драйверами формирования новой отрасли.

Также, учитывая активную позицию граждан в данном вопросе, мы рассчитываем на повышение роли общественного контроля, коллективную сознательность и повсеместное внедрение системы раздельного сбора мусора.

Конечно же, раздельный сбор мусора – это не только сортировка отходов. Чтобы отсортированные ТКО дошли до переработки, надо установить соответствующие контейнеры, расширить парк специализированных мусоровозов, построить мусоросортировочные комплексы.

Создание современной, технологичной, отвечающей высоким экологическим требованиям инфраструктуры требует времени и значительных инвестиций. И исследование Счетной палаты еще раз подтверждает этот факт.

Пока мы находимся только в начале пути, но главное на данном этапе, считаю, нами уже сделано: определены конкретные задачи, а также, подчеркиваю это особо, ужесточены административные наказания за нарушения при обращении с отходами.

Я признателен коллегам из Счетной палаты за проведенное экспертно-аналитическое мероприятие. Уверен – его результаты, сделанные выводы и высказанные предложения будут учтены при принятии решений в сфере ликвидации объектов накопленного вреда и формировании комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами.



Вячеслав Фетисов
посол доброй воли ООН,
депутат Государственной Думы
Российской Федерации

Экологические вопросы становятся сегодня ключевыми для бизнеса и населения. Для государства данная тема – вопрос национальной безопасности. На первый план выходят вопросы сохранения биоразнообразия, водных и лесных ресурсов, изменения климата, ликвидации объектов накопленного вреда и формирования комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами.

Россия не первая и не единственная страна в мире, которая сталкивается с проблемой отходов. Мир меняется, мы становимся мудрее, понимая, что твердые коммунальные отходы – это проблема, которую мы обязаны начать решать здесь и сейчас, чтобы передать планету в целостности и сохранности следующим поколениям.

Уверен, в настоящее время нужно сосредоточиться на создании единого системного подхода к вопросу ликвидации объектов накопленного вреда, создать постоянный мониторинг объектов размещения ТКО. Необходимо поддерживать компании, которые добросовестно работают в этой отрасли: от их успешности во многом зависит наше с вами будущее.

Критично важно инвестировать в науку. До сих пор есть вопросы, по которым у нас отсутствуют решения. Уверен, что при правильной постановке задачи наше научное сообщество способно справиться с проблемами любого уровня сложности. Стране необходимы новые технологии, технологическое перевооружение нашего бизнеса.

Ключевой сейчас становится функция контроля. И я благодарен Счетной палате Российской Федерации за выстраивание системного подхода к организации и осуществлению контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета и аудиту реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития нашей страны.

Вопросы природы и экологии – это вопросы глобальной экономики. По расчетам Всемирного экономического форума, в настоящее время из-за климатических и природных изменений под угрозой находится больше половины (\$44 трлн) мирового валового внутреннего продукта. Природный риск становится напрямую связан с физическими, регуляторными, юридическими, рыночными и репутационными рисками.

Наша страна является глобальным экологическим донором. На России – огромная ответственность перед всем миром за наши природные ресурсы: нефть, газ, уголь, лес, воду, биоразнообразие и т. д. Наша задача – сохранять и развивать имеющееся природное богатство, воспитать бережное отношение к природе у следующих поколений.

В мире начинают фиксироваться параметры развития глобальной устойчивой экономики на период с 2030 по 2050 год. Устойчивое развитие – это долгосрочное планирование, минимизация будущих потерь и увеличение дохода за счет правильного подхода к учету возможных рисков, включая экологические, социальные и риски государственного управления.

Россия – один из ключевых игроков на международной арене, обладающих уникальным экологическим потенциалом. При правильном, системном и разумном подходе в следующие 30 лет это станет одним из наших важнейших глобальных преимуществ.

Россия может и должна стать лидером данного процесса, решая накопленные проблемы, выстраивая и развивая устойчивую «зеленую» экономику, в очередной раз доказывая миру, что на нашей стране лежит особая миссия и ответственность за будущее всей планеты.



Альбина Дударева
заместитель председателя
Общественного совета Минприроды России,
первый заместитель председателя
Комиссии Общественной палаты РФ
по экологии и охране окружающей среды

Экспертами Счетной палаты РФ качественно и в полном объеме проведена оценка выполнения мероприятий по формированию комплексной системы обращения с ТКО и реализуемости достижения стратегических целей. Отчет получился емкий, понятный, компетентный.

В рамках аудита рассматриваются важные аспекты отрасли, сделаны хлесткие, объективные выводы. Например: федеральным проектом «Чистая страна» более 700 свалок в границах городов не охвачены, значит, цель, поставленная Президентом, не будет достигнута. Надеюсь, чиновники, тормозящие реформу, прочитав отчет, вздрогнут и начнут четко выполнять возложенные на них функции.

В стране растет недоверие людей к действиям, предпринимаемым региональными и федеральными властями в сфере обращения с отходами. Проведенный анализ может стать своевременным и актуальным ответом на вопрос граждан, как продвигается реализация нацпроекта «Экология» в этом направлении. Из года в год отчеты подтверждают дефицит объектов по обращению с отходами. В некоторых регионах мощности полигонов уже практически исчерпаны. Ситуация представляет угрозу экологической безопасности. Более того, практически отсутствует современная производственно-техническая инфраструктура, способная эффективно решать задачи обработки и утилизации образующихся промышленных и коммунальных отходов, а также выпуска конкурентоспособной продукции, материалов, сырья с использованием вторичных ресурсов. В результате большинство промышленных отходов вместе с коммунальными направляются на захоронение на полигоны и несанкционированные свалки, нанося непоправимый вред окружающей среде и здоровью населения. Требуется сформировать единую технологическую политику отрасли.

Стратегические задачи, поставленные национальным проектом, должны быть подтверждены расходами бюджета. Но, увы, даже нет финансирования в полном объеме с таким трудом созданного отраслевого центра компетенций ППК «Российский экологический оператор», для инвесторов отрасль не интересна, а в нацпроекте нет механизма привлечения внебюджетных средств. И я поддерживаю один из выводов Счетной палаты: существующие меры поддержки недостаточны для эффективной реализации инвестиционных проектов в целях достижения показателей федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО».

А потом, как очень тонко подмечено в отчете, накопив хлама до опасного уровня,

государство все равно будет вынуждено выделять средства уже для ликвидации накопленного вреда.

Среди выводов проведенного анализа также отмечены и некоторые трудности с оценкой эффективности использования субсидий из федерального бюджета, в частности по ПП «Чистая страна» и ФП «Чистая страна», из-за невозможности подтвердить прекращение вредного воздействия ликвидированных и рекультивированных объектов.

Требуется решить проблемы отрасли, связанные с нелегальным оборотом отходов и вторичных материальных ресурсов, фальсификациями при уплате экологического сбора и рисками банкротства части региональных операторов в связи с нестабильным финансовым состоянием, на которые указывает Счетная палата в своем анализе.

Я считаю, что объекты по обращению с отходами хотя бы частично должны быть государственными, потому что укрупнение и монополизация отрасли могут перейти в политическое давление, и такие прецеденты были и за рубежом, и уже в России. Передав жизненно важную инфраструктуру в монопольное владение частному бизнесу, государство лишается возможности оперативно реагировать и влиять на ситуацию в случае угрозы остановки объектов.

Что касается вывода «установленные в настоящее время значения показателя ФП ТКО «Доля импорта оборудования для обработки и утилизации твердых коммунальных отходов» мало достижимы и нуждаются в корректировке» – этот показатель снижать нельзя, это курс Президента на импортозамещение.

В настоящее время ресурсосбережение, активизация и интенсификация использования вторичных ресурсов, вовлечения отходов в хозяйственный оборот не становятся предметом как законотворчества, так и экономического регулирования и стимулирования со стороны государства.

Считаю необходимым начать активную инвестиционную политику в отрасли.

Построив контролируемую инфраструктуру, перейдя в цикличную экономику и ресурсосбережение, государство может получить сокращение бюджетов на ликвидацию накопленного ущерба и получить доходы от налогов, образуемых в отрасли.



Наталья Соколова

научный руководитель и председатель правления АНО «Равноправие», член Подкомиссии по обеспечению химической безопасности Правительственной комиссии по вопросам биологической и химической безопасности Российской Федерации

В отчете Счетной палаты верно отмечено, что приоритетным способом конечного удаления ТКО в России остается захоронение – причем не только на лицензированных полигонах, но и на несанкционированных свалках (более 90 %). Вынуждена разделить эти опасения в части приближения к критической ситуации с функционированием объектов размещения отходов, мощности которых в 17 регионах могут быть исчерпаны до 2022 года, а в 32 регионах – до 2024 года.

Так как отбор региональных проектов осуществлялся с нарушениями, вызывает сомнение осуществление работ в соответствии с целями обеспечения экологической безопасности. Реализация проектов по рекультивации полигонов или нарушенных земель в отсутствие положительного заключения государственной экологической экспертизы может привести к отсроченной деградации почв и к попаданию фильтрата в грунтовые воды и источники питьевого водоснабжения.

В отчете верно отмечено, что даже при формальном достижении целевых показателей ФП «Чистая страна» не происходит реального подтверждения прекращения негативного воздействия ликвидированных и рекультивированных объектов. Представляется целесообразным урегулировать данный правовой пробел и установить обязательность осуществления по завершении рекультивационных работ лабораторного исследования качества почв, воды и воздуха на соответствие нормативам качества окружающей среды.

Продолжение функционирования объектов размещения отходов, не соответствующих природоохранным и санитарно-эпидемиологическим требованиям, представляет угрозу биологического и химического загрязнения компонентов природной среды и ухудшения здоровья населения. Продолжающиеся разрастаться по площади несанкционированные свалки являются и потенциальными объектами накопленного вреда. И, как верно указано в отчете, в будущем это потребует для их ликвидации дополнительных бюджетных средств.

Так как в Минприроды России отсутствует информация, подтверждающая ввод объектов по обработке и утилизации ТКО, построенных (модернизированных) за счет субсидии из федерального бюджета, а также не осуществлялся контроль за этим процессом, Счетной палатой был осуществлен запрос и глубокий анализ требуемой информации из 14 субъектов Российской Федерации. А 42 % субъектов Российской Федерации не подтвердили возможность выполнения показателей (результатов), установленных ФП ТКО. Сформированные в данном разделе отчета агрегированные выводы могут быть в дальнейшем использованы для совершенствования процедуры

предоставления межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий в сфере обращения с ТКО, чтобы средства федерального бюджета на эти цели впредь не перечислялись в резервный фонд Правительства.

В последующем контроль за вводом в эксплуатацию объектов по обработке и утилизации ТКО может осуществляться Минприроды России в рамках мониторинга реализации региональных проектов и достижения целей показателей ФП ТКО в рамках заключенных соглашений (или дополнительных соглашений) между Минприроды России и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов.

Считаю важным отметить дополнительные правовые коллизии и пробелы, которые можно направить в Правительство Российской Федерации в дополнение к предложениям отчета:

- Паспорт ФП ТКО следует дополнить мероприятиями, направленными на создание условий для утилизации всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления. Необходимо устранение правовой коллизии между нормой о запрете на захоронение утильных фракций (установленной распоряжением Правительства РФ от 25 июля 2017 года № 1589-р) и Федеральным законом от 25.12.2018 № 483-ФЗ, приказом Минприроды России от 14.05.2019 № 303, в соответствии с которыми разрешается функционирование свалок, начавших до 2019 года работу без требуемой документации – лицензии, заключения государственной экологической экспертизы (ГЭЭ), внесения в государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОО).
- В паспорте ФП ТКО отсутствуют меры и целевые показатели по стимулированию раздельного сбора отходов.
- Целесообразно ввести увеличивающийся по годам норматив доли от объема государственных и муниципальных закупок отдельных видов продукции, изготовленных из вторичного сырья, а также закупок, осуществляемых отдельными видами юридических лиц в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ и Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ.

При проведении в последующем экспертно-аналитических мероприятий представляется целесообразным также рассмотреть следующие вопросы:

- Меры по декриминализации теневого рынка в сфере обращения с отходами. Данный внутренний вызов экологической безопасности определен подпунктом «к» пункта 20 Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 года № 176).

- Повышение эффективности осуществления контроля в области обращения химически и биологически опасных отходов (подпункт «г» пункта 26 Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года).
- Реализация целей и показателей Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года (утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 января 2018 г. № 84-р).
- Инвентаризация наличия реальных мощностей по утилизации и обезвреживанию отходов производства (промышленных отходов), а также медицинских и биологических отходов, в разрезе субъектов Российской Федерации.
- Обеспечение государственного надзора в области обращения с отходами и производственного контроля в области обращения с отходами, содержащими стойкие органические загрязняющие вещества, в том числе полихлорированные диоксины и полихлорбифенилы, а также контроль за оборудованием, которое выведено из эксплуатации и в состав которого входят полихлорбифенилы. Данная задача определена подпунктом 26 пункта 12 Основ государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу (утвержденных Указом Президента РФ от 11.03.2019 № 97).



Александр Коган
эксперт тематической площадки «Экология»
Общероссийского народного фронта

В последние годы интерес к теме экологии среди наших граждан возрастает. Блок отходов в ней занимает лидирующие позиции. По итогам реализации национального проекта «Экология» в 2019 году Общероссийский народный фронт подготовил и опубликовал Общественный доклад, многие проблемы и выводы которого коррелируют с представленными в отчете Счетной палаты.

Что сегодня представляет собой реформа обращения с отходами с позиции граждан? Тариф вырос, вот это все заметили. А стали ли контейнерные площадки чище, обновились ли контейнеры, появился ли отдельный сбор, современные ли мусоровозы? Люди ждут изменений. Та часть населения, которая чуть больше внимания уделяет этой проблеме, хочет видеть современные сортировки, на которых из мусора отбирается вторсырье и направляется на переработку, современные объекты захоронения, а не свалки, куда направляется неперерабатываемая часть отходов.

Большое внимание в отчете Счетной палаты уделено финансовым вопросам, действительно вопрос очень важный – если в строительство инфраструктуры не вкладывать средства из бюджета, то единственным источником становится население, то есть рост тарифа. К такому выводу мы пришли в нашем Общественном докладе. Однако что мы видим. Средства, выделенные в 2019 году на софинансирование строительства объектов сортировки и переработки, не были доведены до регионов, контроль ввода в эксплуатацию объектов, на которые выделялись средства в 2018 году, не осуществлялся, меры поддержки в виде поручительств и участия в капитале недостаточны, что делает отрасль инвестиционно непривлекательной, а инвестиции – некупаемыми. Здесь еще важно обратить внимание на необходимость утверждения требований к объектам, которые мы планируем строить, чтобы реформа не превратилась в профанацию и взамен современных мусоросортировочных комплексов мы не получили ангары с ручной сортировкой.

Согласны, что механизм расширенной ответственности производителя, который мог бы стать дополнительным финансовым источником строительства объектов обращения с отходами, по-прежнему неэффективен. При этом разработка концепции его модернизации, вопреки поручению Президента, перенесена с марта на конец года.

Но также очень важен контроль за тем, как расходуются средства населения и как рассчитывается размер платы для граждан. Здесь действительно важную роль играют нормативы образования отходов, а разброс их велик, на что обращает внимание Счетная палата. Так, согласно мониторингу ОНФ, который мы проводили в прошлом году, на одного жителя многоквартирного дома в разных регионах приходится

от 106,5 до 499 кг отходов в год, на жителя индивидуального жилого дома – от 15,7 до 820 кг. Для перевода тонн в кубические метры в одних регионах применяется коэффициент 4, в других этот коэффициент достигает 9. Мы видим, что пока нет единых подходов, и здесь задача ППК РЭО – подтвердить значения или заставить регионы пересчитать нормативы в тех случаях, где они значительно отличаются от средних значений по стране. Разница между северными и южными регионами, безусловно, сохранится, но не такая разительная. При расчете тарифа также важно, чтобы объем отходов учитывался не только от населения, но и от юридических лиц.

Среди предложений Счетной палаты мы не увидели обращения к уполномоченным органам с целью решения вопроса по обеспечению доступа региональных операторов к базе данных жителей и юридических лиц для корректного выставления платежей. Это напрямую влияет на собираемость платежей и стабильность финансового состояния региональных операторов. Как указано в отчете, риск прекращения оказания коммунальной услуги существует в отношении 22 региональных операторов, обслуживающих 15,1 млн человек в 19 субъектах Российской Федерации. Очевидно, что уход регионального оператора, его банкротство – это кризисная ситуация для региона, требующая временного назначения муниципальных предприятий и, вероятно, выделения дополнительных средств из бюджета для обеспечения бесперебойного вывоза отходов и санитарного благополучия населения.

Счетная палата, так же как ОНФ в Общественном докладе, указывает на то, что национальным проектом «Экология» не предусмотрены мероприятия по снижению образования отходов и стимулированию использования вторичного сырья. Так, неохваченными остаются вопросы экологичности применяемой упаковки товаров, постепенного запрета на производство и импорт отдельной продукции, такой как пластиковые пакеты, пластиковая одноразовая посуда и пр. Пока только в планах принятие мер по стимулированию граждан к разделному сбору, таких как снижение платы для граждан при раздельном сборе либо организация пунктов приема залоговой тары в супермаркетах. Достигнуть показателя по доле отходов, вовлеченных во вторичный оборот, только путем строительства объектов переработки, без стимулирования использования вторсырья для производства продукции, не получится. Применение вторсырья для производителей должно быть выгоднее и дешевле, чем использовать первичное сырье.

Здесь можно еще добавить, что недостаточное внимание уделяется экологическому просвещению и формированию экологической культуры. Основы экологического образования необходимо закладывать с детских садов, продолжать в школах, колледжах и университетах. Мы запустили свой общественный проект «Экозабота» для школ, но для полноценного результата Минприроды России и Минпросвещения России нужно основательно подойти к формированию образовательных стандартов в рамках реализации новых положений Конституции об экологическом просвещении.

Важно, чтобы вопросы обновления контейнерного парка (в том числе контейнерами для раздельного сбора) и транспортного парка также нашли отражение при проведении следующих контрольных мероприятий Счетной палаты. Это лицо реформы. Более того, средства из федерального бюджета на 2019 год, которые были предусмотрены на софинансирование расходов на закупку контейнеров, также не были доведены до регионов.

Гармонизация создаваемых и модернизируемых информационных систем крайне важна, но здесь также хотелось бы обратить внимание на необходимость на базе одной из систем реализовать механизм обратной связи с жителями по принципу «одного окна», куда они могли бы направлять жалобы на деятельность регионального оператора, в том числе на невывоз мусора, разбросанный мусор на контейнерной площадке, нехватку контейнеров для раздельного сбора.



Валерий Петросян

доктор химических наук, заслуженный профессор МГУ,
вице-президент РАЕН, эксперт ООН по химической безопасности,
зам. генерального директора по научному развитию АО «РТ-Инвест»

В отчете Счетной палаты приведен большой фактический материал и сделано несколько важных выводов, которые, в совокупности с предложениями экспертов, должны быть обсуждены на самом высоком государственном уровне.

С выводами Счетной палаты трудно не согласиться, учитывая те цифры и факты, которые приведены в отчете. Однако мой тридцатидвухлетний опыт общения с людьми, которым поручалось решать проблемы экологической безопасности в рамках федеральных и региональных проектов, показывает, что для их эффективного решения требовалось больше времени, чем обычно отводилось государством. Анализ причин этого явления практически во всех случаях показывал, что люди, которые приступали к решению этих проблем, должны были прежде всего вникнуть в их научно-техническую суть, а затем уже приступать к их решению не по бумагам, а по существу.

Решение всероссийской проблемы твердых коммунальных отходов требует обширных знаний в области устойчивого развития и его основных элементов (рационального природопользования, экологической безопасности, циркулярной экономики, социальных проблем и анализа больших данных). Поэтому людям, которых государство ставит на всех уровнях для эффективного решения этой проблемы, нужно дать возможность пройти специальную подготовку в этой сфере управления.

В январе 2019 года в журнале «Экология и промышленность России» я обратился к читателям с посланием, в котором объяснил, что будет представлять собой новая система управления ТКО в России. Мои доклады об этой системе были встречены с большим интересом на совместном заседании комитетов экологии и энергетики Государственной Думы в декабре 2019 года и пленарном заседании Совета Федераций в январе 2020 года. Руководители заседаний просили меня широко распространить эти знания среди специалистов, занимающихся данной проблематикой. В связи с этим в рамках созданного нами в 1987 году в МГУ Открытого экологического университета мы в феврале 2019 года начали проводить бесплатный образовательный проект «Новая система управления ТКО в России». В рамках проекта лекции читают ведущие ученые и специалисты в этой области. Однако среди более чем 600 человек, зарегистрированных в проекте, людей, призванных решать эту проблему, нет. Мы также написали монографию под названием «Новая система управления ТКО в России», которая, надеемся, выйдет из печати к концу этого года. И если спрос на нее будет значительным, мы тут же опубликуем дополнительный тираж.

Если говорить коротко об обсуждаемой проблеме, то, к сожалению, долгое время многие россияне не знали, что со свалок ТКО с газообразными и жидкими выбросами

в организмы людей поступают супертоксичные вещества, в том числе вызывающие рак и гормональные разрушения. Хотя я еще более двадцати лет назад, работая в Госкомиссии по выбору технологий для уничтожения химического оружия в соответствии с Парижской конвенцией 1993 года, в различных лекциях и интервью называл свалки ТКО химическими бомбами замедленного действия. Однако только в 2018 году жители Подмосковья и других регионов России реально осознали негативное воздействие этих свалок на свое здоровье и массово выступили против дальнейшего накопления ТКО на свалках. Начатая по инициативе Президента России Владимира Путина реформа в сфере обращения с отходами предписывала уже с 1 января 2019 года начать создание и внедрение в действие новой системы управления ТКО, позволяющей в кратчайшие сроки создать научно-техническую основу с конкретной стратегией и инфраструктурой, чтобы Россия могла выйти на уровень таких передовых в этом отношении стран, как Швейцария, Швеция, Дания, Япония, Бельгия, Германия, Нидерланды и другие.

В основе новой системы управления ТКО в России прежде всего должен быть реализован повсеместный и единообразный отдельный сбор отходов населением: в один тип контейнеров – сухие неорганические (стекло и металлы) и органические (бумага, картон, полимеры) отходы, а во второй тип – влажные биоорганические (пищевые и растительные) отходы. Все контейнеры будут снабжены специальными датчиками, чтобы информировать людей, занимающихся вывозом отходов, об их заполнении.

Второй этап – отдельный вывоз отдельно собранных населением отходов на комплексы по их переработке (КПО), где их уже будут более качественно сортировать роботизированные устройства и профессионально обученные рабочие. Такая сортировка нужна для обеспечения чистоты отходов, необходимой для дальнейшего эффективного использования различных технологий их переработки.

На третьем этапе реализуется отдельная логистика из КПО сортированных отходов на уже имеющиеся и строящиеся предприятия по переработке разделенных сухих отходов во вторичные материальные ресурсы, а влажные биоорганические отходы на других предприятиях будут перерабатываться в компост и электроэнергию.

Одновременно с этим федеральным и региональным руководителям, а также Российскому и региональным экологическим операторам необходимо работать над ликвидацией старых свалок и рекультивацией освобожденных от них площадей.

Опыт Московской области, Республики Татарстан и некоторых других регионов показывает, что, следуя новой системе управления ТКО, можно добиваться своевременного и эффективного решения поставленных задач, если целеустремленно работать одновременно над реализацией всех трех ее этапов и уничтожением старых свалок.

Подробный анализ основных принципов новой системы ТКО с оценкой жизненных циклов продуктов представлен в нашей [статье](#), которая опубликована в майском номере 2020 года журнала «Экология и промышленность».

Надеюсь, что благодаря новой системе управления с отходами мы в разумные сроки добьемся уничтожения свалок – этих раковых опухолей на здоровом теле России – и реализуем правильный принцип нулевого захоронения «Нет свалок – нет отходов», который взят на вооружение всеми передовыми странами нашей планеты.



Александр Федоров

руководитель рабочей группы «Охрана окружающей среды»

Общественного совета при Минприроды России, член Оргкомитета ОГФ,
сопредседатель Социально-экологического Союза

Для решения проблемы ТКО была поставлена задача создать отрасль по обращению с отходами. А значит, должна была быть сформирована нормативная и методическая основа реформы, развернута подготовка и повышение квалификации кадров, создана система инженерно-технических центров, введена единая информационная система об отходах, технологиях их утилизации и опыте решения этой проблемы, предложены соответствующие финансовые инструменты.

В системном виде это было заложено Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». Однако из-за фактического отсутствия «центра управления» реформой и недостаточной компетенции руководящих кадров ничего этого толком не сделано.

Азбука управления – достоверность информации о положении дел – лицам, осуществляющим реформу, неизвестна. Как следствие, в стране не сформирована система учета отходов, а реальные данные об их образовании и классах опасности неизвестны. Так, по данным Росприроднадзора, объемы образования отходов в г. Москве в 2017–2018 годах были примерно в 10 раз меньше, чем по данным Правительства г. Москвы. Одновременно общее количество отходов, по данным Государственного реестра объектов размещения отходов, в несколько раз больше, чем по данным Росстата, поскольку именно по последним рассчитываются платежи за воздействие на окружающую среду.

ППК «РЭО», созданная в целях формирования и управления комплексной системой обращения с ТКО, предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду и вовлечения в хозяйственный оборот в качестве сырья и изделий, так и не смогла организовать свою деятельность.

Актуализация справочников наилучших доступных технологий (НДТ), призванная содействовать формированию высокотехнологичной отрасли по обращению с отходами, организована Минпромторгом России некачественно.

Региональные программы по обращению с отходами требуют доработки, в т. ч. в части мер по предотвращению образования ТКО и возвращению их в хозяйственный (коммерческий) оборот, а также реализации комплекса мер, исключающих строительство новых полигонов.

Имеющийся в регионах опыт создания систем обращения с отходами, позволяющий утилизировать до 70 % отходов без сжигания и свалок, не изучается и не тиражируется.

Не внедряются современные методы утилизации органических отходов на основе актуализации строительных норм и стандартов (например, кухонные измельчители), позволяющие за счет отделения органики от образующихся ТКО обеспечить полный отказ от полигонов в связи с отсутствием перерабатываемых отходов. Тем самым не создаются условия для реализации установленной Президентом России национальной цели по созданию системы обращения с ТКО, обеспечивающей 100 % сортировку отходов.

Как показывают исследования, проблема ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, несмотря на реализацию федерального проекта «Чистая страна», будет усложняться: в ближайшие год-два в государственную или муниципальную собственность (и ответственность) могут перейти не менее 350 млн тонн отходов в результате банкротств. Поставленные на учет объекты накопленного вреда охватывают лишь небольшую их часть. Так, миллионы тонн шламов в г. Карабаш (Челябинская область) в числе таких объектов не значатся.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду утратила стимулирующее значение: принимаемые коэффициенты к ставкам платы не компенсируют уровень инфляции, а вносимые изменения нередко носят дестимулирующий характер (так, фактическая отмена коэффициента 2 в Арктической зоне привела к существенному сокращению платы для «Норильского никеля»). С 2015 по 2019 год, по данным Казначейства, плата за образование отходов в стране только в абсолютных значениях уменьшилась почти в два раза, зато их образование и размещение увеличились почти на 40 %.

Ключевые условия успеха любых государственных задач – широкий доступ населения к информации о намечаемых и выполняемых проектах в своих регионах, вовлечение и поддержка общественного контроля – при реализации всего нацпроекта «Экология» не реализованы.

В связи с изложенным следовало бы предложить:

1. Внести изменения в паспорт федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО» в части:

- реорганизации системы учета и классификации отходов в целях достоверности данных об их образовании, использовании и утилизации;
- организации подготовки и переподготовки кадров для реформы отрасли, разработки и внедрения современных технологий обращения с ТКО с разработкой соответствующей нормативно-методической базы и стандартов в строительстве на основе иерархии приоритетов государственной политики в сфере обращения с отходами;
- корректировки показателей, направленных на обработку и утилизацию ТКО и получение вторичных материальных ресурсов, принимая во внимание неотложность внедрения бесполигонных технологий по типу хардферм;

- кардинального повышения эффективности платежей за негативное воздействие на окружающую среду.

2. Внести изменения в паспорт федерального проекта «Чистая страна» в части:

- проведения органами власти инвентаризации и документирования объектов накопленного ущерба окружающей среде с привлечением общественности и экспертов;
- разработки нормативной базы, исключающей возможность «передачи» объектов накопленного ущерба государству и муниципалитетам без реализации гарантийных механизмов ответственности хозяйствующих субъектов.

3. Реализовать меры по обеспечению широкого доступа населения к информации о намечаемых и выполняемых в регионах мероприятиях, их целях, задачах и критериях реализации, стоимости и исполнителях работ, а также меры по вовлечению и поддержке общественного участия и контроля при их реализации и оценке.



Андрей Шипелов
генеральный директор компании «РТ-Инвест»

Масштабная реформа по обращению с ТКО на государственном уровне призвана создать стимулы к снижению образования отходов и перестроить инфраструктуру сбора, вывоза и переработки отходов. Новая программа должна основываться на устойчивых принципах сокращения объемов полигонного захоронения и введения принципа «загрязнитель платит» (расширенная ответственность производителя). Кроме этого, инвестиционная емкость построения отрасли до уровня стран с современными системами обращения с отходами составит около 1 трлн рублей в ближайшие 10 лет. Эти ресурсы должны быть использованы для модернизации российской промышленности с созданием собственных технологий и производства конкурентоспособного оборудования для отрасли.

Счетная палата обратилась к довольно актуальному вопросу – формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами. Среди многих выводов экспертизы стоит обратить особое внимание на несколько аспектов. В аналитическом отчете хорошо раскрыта тема деятельности органов власти на федеральном и региональном уровнях в области обращения с ТКО. Проведена оценка мощностей объектов размещения отходов. Кроме того, уделено внимание отсутствию необходимых данных для определения потребности в мощностях объектов инфраструктуры.

Хотелось бы отметить, что с момента старта реформы в 2019 году и до сих пор не было уделено серьезного внимания ключевым вопросам. Отсутствует системный подход в постановке задач на ближайшие 5–7 лет, в решение которых должны быть вовлечены власть, бизнес и общественные организации.

Не уделено должного внимания комплексной инфраструктуре в городах-миллионниках. Хотя это отдельная экосистема с высокой плотностью населения. Исходя из статистических данных, более 30 % жителей страны проживает всего в 37 крупных населенных пунктах – мегаполисах и городах с населением от 500 тысяч человек. Помимо потребления природных ресурсов и энергии, современный город производит огромное количество отходов. Поэтому в пределах городских территорий нагрузка на природные экосистемы наиболее интенсивна. Здесь на сравнительно ограниченном пространстве сконцентрированы промышленные и гражданские объекты.

Такие территории требуют отдельного подхода. В частности, необходимо учитывать географическое расположение и климатические условия. Как правило, рядом с такими областными центрами расположены огромные свалки, которые давно исчерпали свой ресурс, и их необходимо рекультивировать. Поскольку невозможно использовать

единый стандарт на всех территориях, будет полезно сделать отдельную программу для городов-миллионников.

Еще один аспект: нет внимания к отдельному сбору органических отходов. Пищевые и растительные фракции необходимо собирать отдельно от других отходов, поскольку это напрямую влияет на качество и количество сырья, вовлекаемого во вторичный оборот. Сейчас действующая двухконтейнерная система подразумевает деление потока на «сухие» и «смешанные» отходы. Исходя из уже накопленного опыта, из баков для «смешанных» отходов можно отобрать только 8 % вторичных материальных ресурсов. Если создать систему отдельного сбора органических отходов, процент выборки «полезного» сырья увеличится до 50–60 %.

Перерабатывать органические отходы можно в продукцию с высокой добавленной стоимостью. К примеру, использовать для производства качественных кормов для животных. Только эта мера позволит снизить тарифную нагрузку на 20–30 %, а также сократит долю вывозимых на свалки отходов и снизит негативное влияние на окружающую среду.

Третий аспект анализируемой темы: практически отсутствуют стимулы к управлению транспортной логистикой. Скорее даже ошибочно стимулируется противоположный логистический принцип – покупать больше транспорта и строить избыточную логистическую инфраструктуру. Региональные операторы зачастую заинтересованы больше тратить, так как зарабатывают фиксированную маржинальность с объемов понесенных затрат. Экономическая логика должна, наоборот, стимулировать бизнес на сокращение затрат и повышение эффективности переработки отходов. Сейчас же затраты на перевозку отходов могут составлять основную часть тарифа. В среднем доля затрат на логистику может достигать 80 % в составе общего тарифа.

Четвертый аспект: недостаточное внимание к международному опыту. К примеру, не учитываются модели тех европейских стран, с которыми у России существует высокий товарооборот. Нынешние системы обращения с отходами в ряде стран, достигших «нулевого захоронения» или близких к нему, базировались на перестройке многих сфер: от законодательного регулирования до субсидий на развитие эффективных бизнес-инструментов. При этом реформирование там продолжается до сих пор. Так, период с 2018 по 2020 год стал революционным для разработки и принятия новых законодательных норм при производстве товаров из полимеров. В частности, вступили в силу правила, устанавливающие процентное соотношение вторичных полимеров в любом новом изделии из пластика, – оно должно быть минимум 25 %. Это естественным образом формирует спрос на вторичные полимеры. В России такие меры даже не обсуждались. Но поскольку товарооборот со странами, принявшими новые законы, стабильно высокий, мы опосредованно вовлечены в этот процесс и получаем зарубежные товары, в упаковке которых присутствуют вторичные полимеры. Наши государственные структуры и, в частности, ППК «Российский экологический оператор» должны работать на опережение – создавать мотивирующие

модели для развития отрасли. Это напрямую повлияет на эффективность реформы и внедрение новой концепции расширенной ответственности производителя.

Важнейший индикатор успешно построенной отрасли – низкий уровень полигонного захоронения, вплоть до полного отказа от захоронения отходов, так называемая модель «ноль отходов» / «zero waste» ([Директива Европарламента DIRECTIVE \(EU\) 2018/850 от 30 мая 2018 года, вносящая поправки в Директиву 1999/31/ЕС о захоронении отходов](#)). В нашем же законодательстве такой параметр отсутствует, что говорит о перекошенных принципах построения отрасли.

И последний аспект: Российский экологический оператор должен не превращаться в статиста, а разделять ответственность. Те риски, которые присутствуют во время любой реформы, не могут ложиться только на бизнес. В этом случае создаются условия для банкротства частных операторов и, как следствие, угроза прекращения оказания одной из важнейших коммунальных услуг в ряде регионов.

Работа по всем этим направлениям поможет в решении стоящей перед отраслью масштабной задачи: повысить уровень переработки отходов с 8 до 36 % уже к 2024 году. Создание в России комплексной системы обращения с отходами с максимальным вовлечением вторичных ресурсов позволит не только достичь значительных результатов переработки, но и существенно улучшит качество жизни населения и сохранит природные ресурсы.



Святослав Забелин
координатор Международного
социально-экологического союза

Поднятая в отчете Счетной палаты тема сегодня занимает первое место среди экологических тем, беспокоящих население России. Относительная внезапность ее катастрофического проявления в форме «неожиданно», как проснувшиеся вулканы, возникших свалок, расположенных вблизи населенных пунктов, заставила общество «увидеть» эту проблему. Увидеть и потребовать от власти ее срочно решить. А поскольку это требование застало власти врасплох, то быстро обнаружилось, что государство не готово, не имеет набора наработанных технических и социальных технологий для ее решения. Возник серьезный социальный конфликт, который демонстрирует тренды к расширению и углублению.

При этом следует подчеркнуть, что ответственные за решение проблемы отходов чаще всего действуют так, как будто им платят за углубление старых конфликтов и создание новых, за усиление конфронтации населения и органов власти всех уровней.

Для удобства рассмотрения целесообразно выделить три направления работы над проблемой.

Первое – ликвидация накопленного вреда. Дело долгое и, судя по всему, технически сложное, поскольку объекты, где сосредоточен этот «вред», создавались без всякого учета и заблаговременного планирования процессов их ликвидации. Как АЭС, которые вскоре одна за другой присоединятся к их длинному списку. Общество, особенно его социально активная часть, конечно, обеспокоено наличием таких объектов и неспешностью организаций, ответственных за обеспечение их безопасности и поэтапной ликвидации (этот аспект хорошо отражен в отчете Счетной палаты), но пока это преимущественно заботы экологических государственных и общественных организаций. За исключением ситуаций, когда такие объекты выходят из-под контроля и становятся источниками заметного органолептического влияния на здоровье и самочувствие населения.

Второе – создание новых потенциально опасных объектов, предназначенных как бы для решения проблем обращения с ТКО, т. е. новых полигонов и мусоросжигательных заводов. И тут выделяются два аспекта. Во-первых, новые полигоны для складирования отходов планируются и строятся там, где это коммерчески выгодно и удобно операторам, т. е. недалеко от больших городов, а проще говоря – в рекреационных зонах жителей этих городов, а также вблизи сельских населенных пунктов, небольших городов, мест концентрации садовых товариществ, которые уже обеспечены дорожной инфраструктурой. Интересы жителей этих населенных пунктов изначально игнорируются как операторами отходов, так и коррумпированными властями всех уровней (а других у нас нет).

Игнорирование существования людей на территориях реализации проектов размещения отходов и есть второй аспект, весьма характерный для отрасли обращения с ТКО. Идея обсуждения планов таких строек до начала проектных работ вообще не присутствует в головах лиц, принимающих решения. Практически в каждом случае налицо либо сокрытие информации, либо предоставление ложной информации об объекте, которая в век интернета уже никого обмануть не может. В итоге – протесты в разных формах, которые воспринимаются как властями, так и бизнес-структурами крайне агрессивно. Попытки силового подавления народного возмущения в таких случаях – наша обыденная практика. То есть противостояние населения с властью создается «на раз» почти в 100 % случаев. Авторы конфликтных ситуаций прячутся за лозунгами о государственных интересах и обвиняют жителей, которые в результате их решений либо лишаются привычных мест отдыха, сбора грибов и ягод и т. п., либо будут страдать от выбросов предприятий по переработке ТКО, в том, что они «раскачивают российскую лодку». Интересная «лодка» получается.

Что же касается выводов отчета, то любой читающий легко поймет, что настоящие интересы всех субъектов деятельности по решению «мусорной проблемы» весьма далеки от интересов решения этой проблемы. В строках и между строк читается, что главный интерес – присвоить как можно больше сравнительно легких бюджетных денег и, видимо, правильно ими поделиться. Вроде бы это называется коррупцией. И в случае обращения с ТКО, судя по отчету, она даже не слишком вуалируется.

С другой стороны, предложения у всех читавших отчет активистов Международного социально-экологического союза вызвали, мягко говоря, чувство глубокого недоумения. Поскольку, очевидно, эти предложения будут или проигнорированы (как игнорируется все в ФЦП «Экология», кроме роспила бюджетных денег), или формально приняты и навсегда забыты. Насколько я, имеющий опыт работы в органах государственной власти, понимаю, – рекомендации по фундаментальному исправлению деятельности по анализируемым направлениям не входят в компетенцию или задачи Счетной палаты. Поэтому, чтобы обозначить, какие вопросы требуют дальнейшей проработки, я воспользуюсь списками конкретных предложений, присланных экспертами МСоЭС.

Бэла Анатольевна Никитина, кандидат социологических наук, доцент СГЭУ (г. Самара), дала предложения, созвучные сделанным в отчете:

1. Необходимо напомнить, что в соответствии с «Планом мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 года» следовало не позднее IV квартала 2019 года подготовить проект федерального закона, изменяющий статус ТКО, и придать особый правовой статус отходам производства и потребления, которые используются в качестве вторичных ресурсов.
2. При отсутствии и разделении ТКО и вторресурсов как понятий, само определение которых было уничтожено в 2014 году, ограниченными являются возможности граждан по сбору и продаже таковых помимо воли и желания региональных

операторов, которые не заинтересованы в изъятии вторресурсов из общей массы ТКО, т. к. это снижает оплату за предоставляемые ими услуги и прочие выгоды.

Целесообразно напомнить об ответственности Минпромторга и Минэкономразвития за внесение изменений в законодательство, направленных на стимулирование бизнеса, использующего вторресурсы.

Асхат Абдурахманович Каюмов, председатель совета Экологического центра «ДронТ» (г. Нижний Новгород), указывает (и подробно аргументирует), что в вопросе рационального обращения с ТКО нет никакой системы, так как нет четкой политики по поощрению раздельного сбора ТКО: вся система пока ориентирована на максимальное обогащение региональных операторов. В вопросе об отходах строительства и сноса зданий нет ответственности образователя отходов за их перемещение на полигон. Необходимо законодательно закрепить, что образователи отходов строительства и сноса несут ответственность (и административную, и финансовую) за всю цепочку – от образования отходов до их переработки или размещения на полигоне. А. Каюмов обращает внимание на то, что перемещение сортировочных комплексов (чаще всего это просто конвейерная лента мощностью в 6–8 таджиков) в промзоны городов уменьшит транспортные расходы, и можно будет настаивать на бесплатном вывозе контейнера со вторичкой. Этому будут сопротивляться РО, но опыт в Нижнем Новгороде показывает, что при коротком транспортном плече за счет проданного вторсырья система окупается, и брать с жителей деньги не нужно.

Галина Грачева, журналист (г. Санкт-Петербург), обратила внимание, что ни организационно, ни законодательно не ставится вопрос о выделении пищевых отходов в отдельную фракцию и сборе их отдельно (хотя бы для заведений общественного питания и ритейла). Наличие пищевых отходов в составе ТКО существенно снижает эффективность переработки вторсырья и является главным источником парниковых газов и зловонного запаха на полигонах.



Игорь Коротецкий

партнер, руководитель группы операционных рисков
и устойчивого развития КПМГ в России и СНГ

Представленный Счетной палатой отчет содержит детальную и интересную аналитическую информацию по текущей ситуации в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами и безусловно будет полезен для всех специалистов в данной сфере и экспертов в области устойчивого развития.

В отчете отражены основные проблемы, которые сложились в настоящее время в отрасли: низкий уровень переработки отходов, большое число полигонов и свалок, которые, в свою очередь, оказывают негативное влияние на окружающую среду, рост объемов ТКО, слабый уровень информированности о морфологическом составе отходов, несанкционированные свалки, необходимость ликвидации существующих свалок и др.

Необходимо отметить, что по мере роста благосостояния растет и объем отходов на человека. По данным ОЭСР, уже в 2015 году Россия была среди стран-«лидеров» и превышала средние значения по образованным отходам на человека среди стран ОЭСР¹. Это говорит о том, что с каждым годом проблема будет только усугубляться.

В тоже время эффективное управление отходами создает значительный потенциал улучшения состояния окружающей среды как на локальном, так и на глобальном уровне. В частности, эффективное управление отходами является эффективным и одним из наименее затратных способов сокращения выбросов парниковых газов. Этот аспект деятельности становится наиболее актуальным в связи с развитием международных инициатив по регулированию выбросов парниковых газов и предотвращению климатических изменений.

В целом основные направления государственной политики в данной сфере реализуются в верном ключе: отдельный сбор отходов, формирование прозрачных региональных схем обращения с отходами, ликвидация свалок и рекультивация территорий, на которых они размещены, создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности и ликвидацию наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда, а также постепенное внедрение запрета на захоронение отходов, не прошедших сортировку, механическую и химическую обработку.

В то же время существует ряд направлений, внедрение и развитие которых необходимо для повышения общей эффективности системы.

1. OECD Environmental Statistics.

Расширенная ответственность производителя (extended producer responsibility).

К данному понятию относятся различные формы регулирования, но можно выделить основные виды, которые могут использоваться в сочетании:

- авансовый налог на переработку (advance recycling fee) использованной продукции (упаковки);
- обязанность по приемке использованной продукции (упаковки) на переработку (take-back mandate);
- установка целей по переработке.

Основная цель данных мер – стимулировать экологичный дизайн (design for environment) продукции (упаковки) и увеличивать уровень переработки.

Данные формы могут сочетаться в зависимости от отрасли и продукции. Они также зависят от возможности администрировать тот или иной механизм, уровня доверия к производителям и возможности проконтролировать реальные объемы производства и переработки продукции (упаковки). Мы сейчас как раз наблюдаем активную дискуссию между бизнес-сообществом, государственными органами и участниками отрасли по обращению с ТКО об оптимальной целевой структуре регулирования в данной сфере. В то же время международные эксперты, основываясь на опыте других стран, рекомендуют оставить на откуп производителям выработку стратегии по обращению с отходами в случае выбора стратегии take-back mandate и отмечают, что авансовый налог на переработку использованной продукции (упаковки) создает слабые стимулы для производителей по созданию экологичной продукции (упаковки) и может снижать объемы переработки².

Повышение ответственности за формируемые отходы. Помимо повышения ответственности производителей должна быть повышена ответственность и конечного пользователя продукции, который формирует отходы. Просветительской работы и информирования может быть недостаточно для изменения поведения домохозяйств. Есть интересная статистика UNEP, которая говорит о том, что по мере роста благосостояния в объеме отходов уменьшается доля органических отходов и биомассы и увеличивается доля трудноразлагаемых отходов для переработки (повторного использования)³.

Важно создать реальный механизм ответственности домохозяйств за свои отходы (pay as you throw) с учетом фактического объема мусора и его морфологии с тем, чтобы появлялся стимул к отдельному сбору ТКО, – например, путем приобретения сертифицированных и стандартизированных по объему мусорных пакетов от регионального оператора.

При этом перерабатываемые отходы должны собираться отдельно и освободиться от платежей. Незаконные свалки и нарушение правил обращения с ТКО должны строго

2. EPR Policies and Product Design: Economic Theory and Selected Case Studies, OECD, 2006. – [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=env/epoc/wgwp\(2005\)9/final](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=env/epoc/wgwp(2005)9/final)

3. United Nations Environment Programme (2011), “Waste: Investing in Energy and Resource Efficiency”. – www.unep.org.

наказываться. Для повышения стимулов в данной системе может существовать прогрессивная шкала платежей в зависимости от общего объема ТКО.

Инфраструктура. Без развития инфраструктуры для отдельного сбора отходов и их дальнейшей переработки система не будет работать. Поэтому должны создаваться стимулы для привлечения частного капитала в данную сферу. Перспективным направлением в этой сфере выглядит «зеленое» финансирование инфраструктурных проектов, в том числе возможное субсидирование государством ставок по кредитам или купонов по облигационным займам, а также предоставление льготных кредитов институтами развития для повышения привлекательности отрасли и ее активного развития.



Тутти Юли-Вийкари
генеральный аудитор Финляндии

Высшие органы аудита работают по широкому кругу стратегических вопросов, охватывая все правительственные усилия и использование государственных средств. Согласно взаимной договоренности, Международная организация высших органов аудита (ИНТОСАИ) будет отчитываться перед ООН об осуществлении Повестки дня на период до 2030 года и Целей устойчивого развития (ЦУР) на национальном уровне. Это обязательство укрепило международное сотрудничество между высшими органами аудита (ВОА) в области методологических разработок, охватывающих, в частности, политические меры, связанные с управлением отходами.

Рабочая группа ИНТОСАИ по аудиту в сфере защиты окружающей среды содействует проведению аудитов по управлению отходами с 2004 года, когда впервые было опубликовано руководство по аудиту в этой сфере; в 2016 году оно было обновлено. В настоящее время эта рабочая группа осуществляет проект, касающийся, в частности, пластиковых отходов. В ближайшие годы она будет анализировать согласованность стратегий с точки зрения ЦУР, касающихся вопросов окружающей среды. Задача — собрать опыт ВОА по вопросам согласованности стратегий и обсудить его в рамках общих проектов по пластиковым отходам, финансированию в области климата и экологически безопасному транспорту. Данную рабочую группу ИНТОСАИ возглавляет Государственное контрольно-ревизионное управление Финляндской Республики (далее – ГКРУ Финляндии).

В последние годы ГКРУ Финляндии проводило аудит экологических вопросов в контексте подготовки стратегии биоэкономики и финансирования биоэкономических проектов, а также приобретений чистых технологий. В частности, ГКРУ рекомендовало принять Национальную стратегию закупок, и такая стратегия была запущена в сентябре 2020 года. Кроме того, ГКРУ дало рекомендацию тщательно изучить возможность принятия правительством конкретных долгосрочных экологических целей. В случае биоэкономической стратегии аудит подчеркнул важность систематического управления рисками и оценки альтернативных решений и их экономических последствий. В ходе аудита по содействию устойчивому развитию на правительственном уровне в качестве рекомендации мы также обозначили необходимость оценки затрат на мероприятия в области устойчивого развития и их более широких экономических последствий.

Кроме того, наши аудиты систем управления жизненным циклом проводятся с упором на долгосрочную перспективу, что является важным элементом устойчивого развития. В настоящее время мы работаем с аудиторами по вопросам финансирования деятельности в области климата и горнодобывающей политики. Мы активно

участвуем также в разработке аудиторских методологий аудита в рабочей группе ИНТОСАИ по аудиту в сфере защиты окружающей среды.

По данным Всемирного банка, в мире ежегодно образуется 2,01 миллиарда тонн твердых бытовых отходов. К 2050 году их объем, по прогнозам, вырастет до 3,4 миллиарда тонн. В этом контексте актуален проводимый Счетной палатой Российской Федерации аудит программ обращения с твердыми отходами и их переработки в России, в рамках которого представлен подробный анализ директивных мер обращения с твердыми отходами и их осуществления. Целями аудита являлись: 1) оценка реализации мероприятий по ликвидации объектов накопленного экологического ущерба; 2) оценка реализации мероприятий по созданию интегрированной системы обращения с твердыми коммунальными отходами; 3) оценка реалистичности достижения стратегических целей экологической безопасности.

Выводы аудита Счетной палаты Российской Федерации наиболее актуальны с точки зрения иерархии отходов. Иерархия устанавливает приоритетный порядок в рамках комплекса мер в области отходов: после предотвращения образования отходов идет их повторное использование, переработка, регенерация и только затем, в качестве наименее предпочтительного варианта, — утилизация, в частности захоронение отходов. Полученные результаты свидетельствуют о необходимости совершенствования общей системы управления твердыми отходами и программ утилизации, включая усилия по сокращению образования отходов и увеличению объема ресурсов, используемых в системах переработки отходов.

Интересной концепцией, открывающей благоприятные перспективы для концепции иерархии отходов, является экономика замкнутого цикла. Такая экономика привлекает все больший интерес в рамках как научных дискуссий, так и государственной политики. Экономика замкнутого цикла может быть определена как разделение экономической деятельности и потребления конечных ресурсов (Фонд Эллен Макартур), а также как экономика, в которой потребление основано на использовании услуг — обмене, аренде и переработке — вместо владения вещами (SITRA Finland). Смысл экономики замкнутого цикла заключается в том, чтобы замкнуть ресурсные петли, и считается, что она обладает большим потенциалом для стимулирования экономического роста. Один из ключевых вопросов — может ли ресурсоэффективность способствовать достижению целей в области климата и других целей устойчивого развития, не оставляя никого позади.

Экономика замкнутого цикла станет главной темой ассамблеи рабочей группы ИНТОСАИ по аудиту в сфере защиты окружающей среды, которая состоится в онлайн-формате в январе 2021 года. Более подробная информация будет доступна по адресу www.wgea.org



Руслан Губайдуллин
исполнительный директор Ассоциации организаций,
операторов и специалистов в сфере обращения
с отходами «Чистая страна»

В своем отчете Счетная палата затронула системные проблемы, которые возникли в ходе реализации реформы в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО).

Это и трудности перехода на новую систему обращения с ТКО в отдельных субъектах, и несбалансированность государственной политики на федеральном и региональном уровнях, и проблемы поддержки инвестиционных проектов, необходимых для достижения целевых показателей нацпроекта «Экология» по обработке и утилизации ТКО.

Дополнительно к указанным проблемам следует обратить внимание на необходимость ускорения реализации принятых Правительством мер господдержки. Речь идет о предоставлении субъектам РФ иных межбюджетных трансфертов на обеспечение непрерывной работы региональных операторов, а также о предоставлении федеральных субсидий на возмещение российским кредитным организациям и государственной корпорации «ВЭБ.РФ» недополученных доходов по кредитам, выданным региональным операторам по льготной ставке.

Меры, безусловно, важные. Однако при их принятии не были внесены корреспондирующие изменения в тарифное законодательство, предусматривающие, чтобы соответствующие денежные средства не исключались из необходимой валовой выручки региональных операторов в последующие периоды. Отсутствие этих поправок, по сути, нивелирует результаты предоставленной поддержки.

Также необходимо рассмотреть дополнительные механизмы и инструменты государственной поддержки проектов в сфере обращения с ТКО. Речь идет о безвозмездных и безвозвратных мерах поддержки непосредственно через Минприроды России, в частности, таких как:

- компенсация $\frac{1}{4}$ капитальных затрат, произведенных инвестором в рамках реализации инвестиционного проекта;
- субсидирование части затрат на уплату лизинговых платежей за приобретение техники и оборудования, необходимых для осуществления деятельности в сфере обращения с ТКО;
- субсидирование выпадающих доходов региональных операторов, образованных в связи с ограничением роста единого тарифа.

Еще одно необходимое условие для устойчивого развития отрасли – это дальнейшее комплексное совершенствование законодательства. В частности, нужно внести изменения:

- в нормативные правовые акты в части предоставления возможности получения на бесплатной основе информации о количестве проживающих человек, необходимой для заключения договоров с потребителем жилищно-коммунальных услуг, выставления счетов на оплату услуг и взыскания задолженности за оказанные услуги;
- в Кодекс об административных нарушениях в части введения административной ответственности в отношении собственников ТКО и должностных лиц за неисполнение требования законодательства о создании, обустройстве и содержании контейнерных площадок;
- в Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации» в части нераспространения положений статей 31 и 31.1 (об условиях передвижения крупногабаритного и тяжеловесного транспорта) на специализированные коммунальные транспортные средства, используемые для транспортирования ТКО;
- в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части установления возможности заключения договора на ликвидацию места несанкционированного размещения ТКО с региональным оператором как с единственным поставщиком, так как обязанность по их ликвидации возложена на регионального оператора.

Кроме того, требуют изменений Основы ценообразования в области обращения с ТКО и Методические указания по расчету регулируемых тарифов в области обращения с ТКО. В частности, необходимо:

- уточнить размер подлежащих учету сбытовых расходов и период, в который такие расходы могут быть учтены, а также предусмотреть возможность учета прогнозных (плановых) расходов при установлении единого тарифа на услугу регионального оператора;
- учесть доход лизингодателя в составе лизингового платежа;
- установить фактический уровень фонда оплаты труда, сложившегося за последний период регулирования, в качестве приоритетного подхода при определении расходов на оплату труда;
- учесть расходы на создание и содержание мусороперегрузочных станций в установленном размере при определении необходимой валовой выручки регионального оператора;
- учесть расходы, связанные с отдельным накоплением ТКО;
- предусмотреть положение, согласно которому доходы от продажи вторичных материальных отходов, полученных из отходов, остаются в распоряжении регулируемой организации в полном объеме.

Также для стимулирования реализации инвестиционных проектов в сфере обращения с ТКО необходимо внести поправки в Основы формирования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги, а именно исключить из расчета предельный индекс вносимой гражданами платы за услугу по обращению с ТКО до 2023 года.



Анна Гаркуша

руководитель направления по взаимодействию
с органами власти Ассоциации «Раздельный Сбор»

В своем комментарии я буду рассматривать ту часть отчета Счетной палаты, которая касается мероприятий по решению проблемы вновь образующихся отходов населения. Я специально не употребляю здесь термин ТКО, т. к. считаю, что именно некорректное формирование понятийного аппарата является одной из причин провала мусорной реформы.

На основании отчета выявлено, что:

- как федеральная, так и региональная власть действует нерасторопно, неэффективно и с нарушениями;
- имеет место нецелевое расходование денег, с одной стороны, и неспособность эффективно освоить выделенный бюджет, с другой стороны;
- программные документы составляются некорректно и исполняются не полностью.

Наиболее важным с точки зрения перспектив решения проблемы отходов я считаю внимание, которое было уделено изучению содержания и реализации нацпроекта «Экология» в части ТКО. Связано это с тем, что в настоящее время нацпроект является опорным документом, на который ориентируются органы власти в части принятия решений как на региональном, так и федеральном уровне. Качество нацпроекта определяет качество формулируемых для его достижения задач и подзадач.

В то же время составителям отчета следует пойти дальше и увидеть, что не только нацпроект не содержит меры по предотвращению образования отходов, внедрению раздельного сбора и т. д., но и все остальные, без исключения, нормативные правовые акты в этой сфере игнорируют п. 2 ст. 3 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Федеральный закон № 89-ФЗ).

Более того, уже в перечислении требований к содержанию федеральной и территориальных схем упущены меры по предотвращению и сокращению (п. 1 ст. 13.3 Федерального закона № 89-ФЗ). Таким образом, все НПА, регулирующие сферу обращения с отходами в РФ:

- нацелены на сбор и обработку уже образовавшихся смешанных отходов;
- не стимулируют и даже препятствуют внедрению раздельного сбора отходов;
- поощряют меры по производству топлива из отходов (RDF), что входит в противоречие с п. 2 ст. 3 Федерального закона № 89-ФЗ.

Причиной игнорирования иерархии по обращению с отходами следует считать отсутствие какой-либо ответственности чиновников за это.

В отчете содержится упоминание о том, что при разработке территориальных схем только 39 субъектов запланировали отдельный сбор и только 24 субъекта провели изучение морфологии отходов. При этом в российских НПА нигде не указана обязанность субъектов РФ внедрять отдельный сбор и изучать морфологию отходов.

Недостаточно решительно отражено в отчете плачевное положение механизма РОП (расширенной ответственности производителя): она существует, она неэффективна, деятельность по ее реконструкции слишком затянута.

Следует дополнить уже сделанные выводы в отчете предложенными выше – о фундаментальной ошибке игнорирования приоритетности основ госполитики в области обращения с отходами (сначала предотвращаем и собираем отдельно, потом досортировываем и утилизируем, и только потом задумываемся, что делать с хвостами).

Предложения, на мой взгляд, целесообразно дополнить следующими.

1. Внести в п. 1 ст. 13.3 Федерального закона № 89-ФЗ дополнения, что федеральная и территориальные схемы разрабатываются с целью предотвращения и сокращения образования отходов в том числе.
2. В требования к содержанию территориальных схем внести конкретные пункты о том, что территориальные схемы должны содержать данные об инфраструктуре для отдельного сбора отходов, а сведения о потребностях в мощностях по утилизации должны основываться в том числе на исследовании морфологического состава отходов. В перечень целевых показателей для территориальных схем включить показатели снижения образования отходов, а также показатели обеспеченности жителей возможностями сдать отдельно отходы по видам в шаговой доступности на определенное количество жителей. Доступность должна расти. Убрать из целевых показателей показатель по обезвреживанию и размещению отходов, т. к. эти способы обращения с отходами не являются целью. В случае выполнения целевых показателей по сокращению отходов, развитию отдельного сбора и утилизации захоронение и обезвреживание должны соответственно уменьшаться естественным образом.
3. Провести анализ всех подзаконных Федеральному закону № 89-ФЗ НПА на соответствие основам госполитики в области обращения с отходами и исправить выявленные недостатки.

О дополнительных направлениях изучения сферы обращения с отходами

Как уже было сказано выше, основы госполитики в сфере обращения с отходами игнорируются, и происходит это не только в НПА и мероприятиях программных документов, но и в действиях по приоритетной поддержке самого неприоритетного способа обращения с отходами, а именно сжигания отходов.

Выражается это в том, что, не предприняв должных мер по всем предыдущим ступенькам иерархии, правительство поощряет меры по строительству мусоросжигательных заводов компанией «РТ-Инвест».

- Отходы населения не являются, согласно Федеральному закону от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», возобновляемым источником энергии, однако «мусорная энергия» будет распределяться как возобновляемая по системе договора поставки мощностей (ДПМ).
- Мощностей по генерации в России с избытком – 20 %, это означает, что в новых «мусорных» ТЭЦ у нас нет необходимости.
- Согласно соглашению между правительством Подмосковья и АГК-1 (застройщик МСЗ в Подмосковье) в случае недопоставки отходов на МСЗ правительство МО должно будет платить неустойку. Такие меры блокируют стремление власти сокращать образование отходов, а значит, противоречат основам госполитики.
- Стоимость мусоросжигательных заводов очень высокая. На одни и те же деньги можно построить мусоросжигательные мощности на 0,7 ГВт, мощности по получению атомной энергии – 4,8 ГВт, традиционные электростанции – 30 ГВт (информация из открытых источников).

Тем не менее, несмотря на все вышесказанное, из государственного бюджета компенсируется недополученная прибыль ВЭБ.РФ, возникшая из-за того, что ВЭБ.РФ выдал кредит «РТ-Инвест» на льготных условиях в размере 12 млрд рублей.

Считаю, что необходимо проверить подобные меры на соответствие п. 2 ст. 3 Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и перенаправить средства федерального бюджета в сторону мер по развитию экопросвещения, формирования национальной программы по предотвращению и сокращению образования отходов, разработке нормативных правовых актов, стимулирующих замену одноразовых товаров на многоразовые альтернативы, продажу продуктов и товаров народного потребления в тару покупателя и т. п.



Алексей Киселев

руководитель токсического отдела Greenpeace в России

Мусорная реформа, начатая в 2014 году, должна была создать современную отрасль по обращению с ТКО по аналогии с европейской моделью, где главный фокус – перенаправление потоков отходов с полигона на переработку. Именно в конце 2014 года и были приняты поправки в федеральный закон, обозначившие приоритеты государственной политики в области обращения с отходами, включая твердые коммунальные отходы: максимальное использование исходного сырья, предотвращение образования отходов и уже только потом сокращение образования и снижение класса опасности, то есть отдельный сбор и переработку.

Во исполнение мусорной реформы ППК «Российский экологический оператор» разработана федеральная территориальная схема обращения с отходами (ТСО), в том числе твердыми коммунальными отходами, задачи которой – организация и осуществление деятельности по накоплению (в том числе отдельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов. Сейчас, фактически, федеральная ТСО представляет собой компиляцию региональных территориальных схем по обращению с отходами, ни одна из которых, в свою очередь, не соответствует требованиям законодательства в части приоритетов госполитики. Все региональные ТСО рассчитаны на полигоны, свалки, сортировку смешанных отходов и сжигание на мусоросжигательных заводах (МСЗ).

Мировой опыт показывает, что для эффективного решения проблемы надо стараться не только направлять отходы на переработку, но и предотвращать их образование. Наглядный пример – директива ЕС «Об ограничении одноразового пластика», по которой десять наиболее часто встречающихся загрязнителей европейских берегов – одноразовые пластиковые товары – попадут под запрет. Некоторые виды одноразовой пластиковой тары и упаковки выпадают из системы отдельного сбора, трудно извлекаются на сортировках и не востребованы на рынке вторичного сырья.

В проекте федеральной схемы нет ни слова о реализации высших приоритетов госполитики. Да и изменения законодательства в конце прошлого года, которые приравнивали сжигание мусора с выработкой энергии к переработке, говорят о том, что налаживать систему отдельного сбора в России никто не торопится. Содержание схемы и действия, которые предпринимает правительство, наводят на мысль, что ведомства, отвечающие за мусорную реформу, ставят совсем иную цель – достичь показателей нацпроекта «Экология», а не создать современную отрасль обращения с отходами, которая позволит в среднесрочной и долгосрочной перспективе отказаться от создания как МСЗ, так и большей части полигонов.

В отчете Счетной палаты, к сожалению, не нашлось достойного места для оценки проблемы несоблюдения в Российской Федерации приоритетных направлений государственной политики в сфере обращения с отходами. Кажется целесообразным предусмотреть в последующих аналитических мероприятиях оценку профилактических мер, проводимых федеральными органами исполнительной власти, для предотвращения нарушений субъектами Федерации приоритетных направлений госполитики.

В частности, представляется важным оценить:

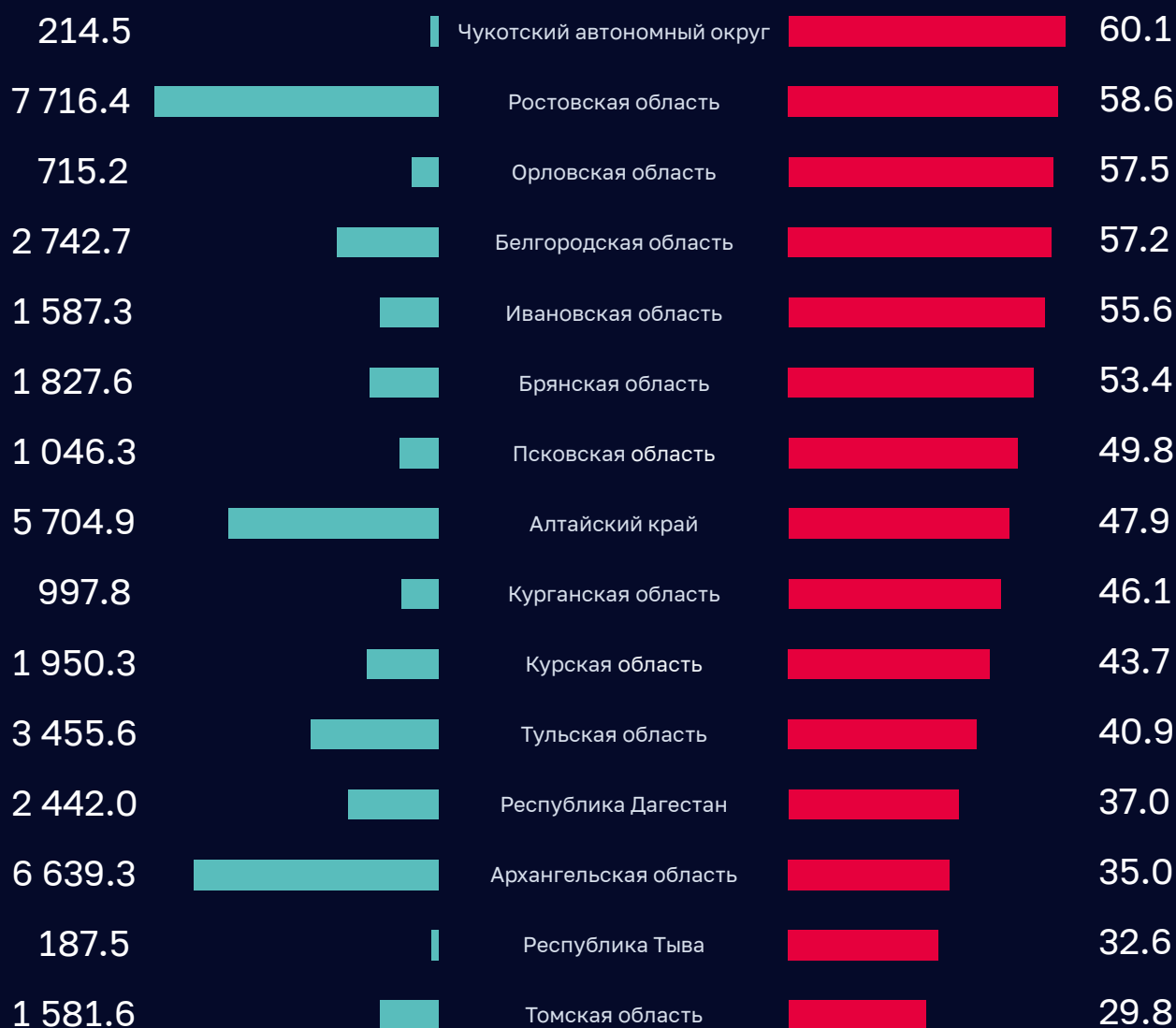
- отсутствие требования об отражении в территориальных схемах прогнозных данных по количеству отходов на будущие периоды по каждому виду отходов согласно ФККО и классам опасности, а также требования отражать динамику образования отходов в прошлом. Количество образующихся отходов, в том числе твердых коммунальных отходов, в прогнозируемые периоды должно обязательно снижаться;
- отсутствие требования отражать в территориальных схемах целевые показатели по сокращению образования отходов с разбивкой по видам отходов, классам опасности и по годам. Кроме того, в ТСО должны быть установлены с разбивкой по годам целевые показатели обеспеченности населения в шаговой доступности раздельным накоплением таких основных фракций отходов, как пластик, макулатура, металл, стекло; обеспеченности населения в шаговой доступности раздельным накоплением пищевых отходов; утилизации пищевых отходов;
- наличие в ТСО требования о целевых показателях в регионе на перспективный период отдельно по утилизации, отдельно по обезвреживанию и отдельно по захоронению с разбивкой по годам и видам отходов.

Инфографика

Регионы, в которых сложилась наиболее сложная ситуация с мусорными полигонами*

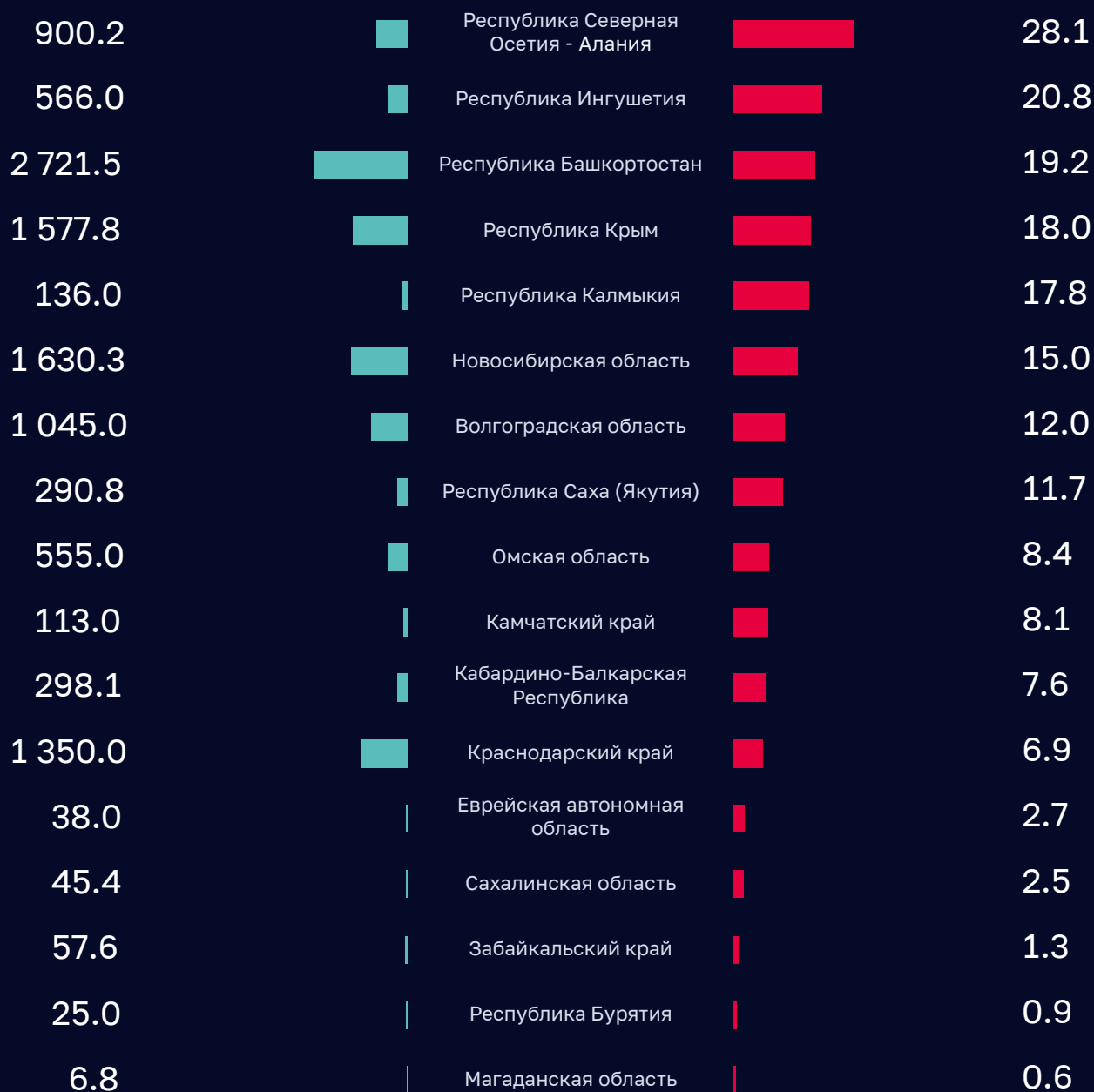
Ресурсы полигонов ТКО могут быть исчерпаны к 2024 году

● Остаточная вместимость, тыс. тонн ● Остаточное время работы, мес.



Ресурсы полигонов ТКО могут быть исчерпаны к 2022 году

● Остаточная вместимость, тыс. тонн ● Остаточное время работы, мес.



*По состоянию на 1 января 2019 года

Рейтинг региональных программ в сфере обращения с ТКО по наличию в них основных экологических мероприятий

● Мероприятия включены в программу
 ● Мероприятия в программе отсутствуют

Регион	Раздельный сбор ТКО	Исследования на морфологический состав	Просветительская деятельность	Стимулирование в сфере обращения с ТКО	Применение наилучших доступных технологий
	39	24	45	19	9
Вологодская обл.	●	●	●	●	●
Архангельская обл.	●	●	●	●	●
Липецкая обл.	●	●	●	●	●
Камчатский край	●	●	●	●	●
Белгородская обл.	●	●	●	●	●
Московская обл.	●	●	●	●	●
Башкортостан	●	●	●	●	●
Татарстан	●	●	●	●	●
Нижегородская обл.	●	●	●	●	●
Челябинская обл.	●	●	●	●	●
Новгородская обл.	●	●	●	●	●
Ярославская обл.	●	●	●	●	●
Томская обл.	●	●	●	●	●
Брянская обл.	●	●	●	●	●
ХМАО	●	●	●	●	●
Курская обл.	●	●	●	●	●
Калмыкия	●	●	●	●	●
Хабаровский край	●	●	●	●	●
Мордовия	●	●	●	●	●
Кабардино-Балкария	●	●	●	●	●
Приморский край	●	●	●	●	●
Калининградская обл.	●	●	●	●	●
Карелия	●	●	●	●	●
Свердловская обл.	●	●	●	●	●
Астраханская обл.	●	●	●	●	●
Ленинградская обл.	●	●	●	●	●
Тамбовская обл.	●	●	●	●	●

Мурманская обл.				
Ивановская обл.				
Костромская обл.				
Курганская обл.				
Владимирская обл.				
Пермский край				
Новосибирская обл.				
Оренбургская обл.				
Марий Эл				
Самарская обл.				
Волгоградская обл.				
Ненецкий АО				
Кировская обл.				
Амурская обл.				
Тыва				
ЯНАО				
Северная Осетия				
Пензенская обл.				
Хакасия				
Тульская обл.				
Чечня				
Смоленская обл.				
Воронежская обл.				
Кемеровская обл.				
Орловская обл.				
Ростовская обл.				
Крым				
Ставропольский край				
Якутия				
Удмуртия				
Алтайский край				
Магаданская обл.				
Омская обл.				
Ингушетия				
Тверская обл.				
Калужская обл.				
Рязанская обл.				
Красноярский край				
Саратовская обл.				

В продолжение
темы

Национальный проект «Экология»

НП «Экология» реализуется по пяти основным направлениям (отходы, воздух, вода, биоразнообразие и наилучшие доступные технологии) и нацелен на:

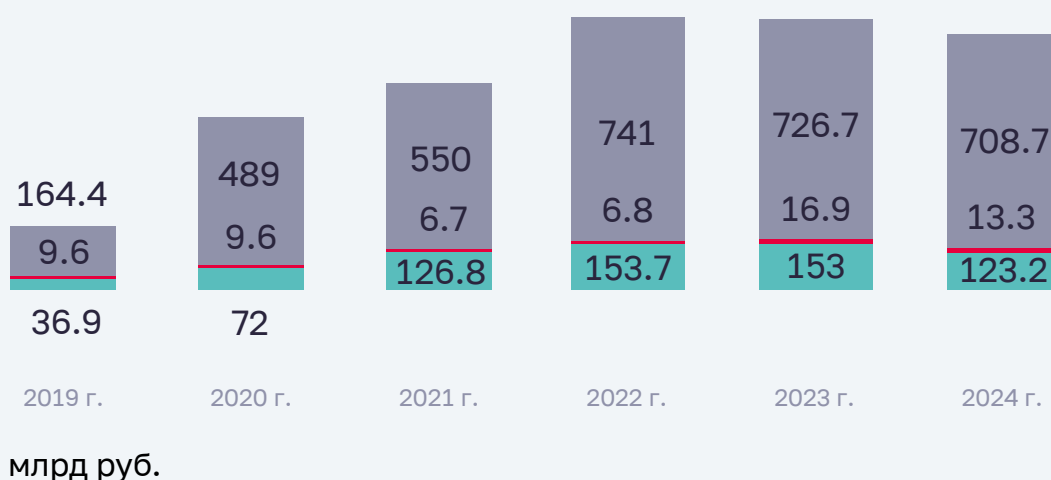
- кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение выбросов загрязняющих веществ в наиболее загрязненных городах;
- эффективное обращение с отходами производства и потребления;
- повышение качества питьевой воды;
- оздоровление водных объектов;
- сохранение биологического разнообразия.

Финансовое обеспечение и кассовое исполнение нацпроекта

На реализацию НП «Экология» на период 2019–2024 годов за счет всех источников предусмотрено 4,1 трлн рублей. Из них 665,7 млрд рублей – средства федерального бюджета, 62,8 млрд рублей – средства субъектов Российской Федерации и 3,4 трлн рублей – внебюджетные средства.

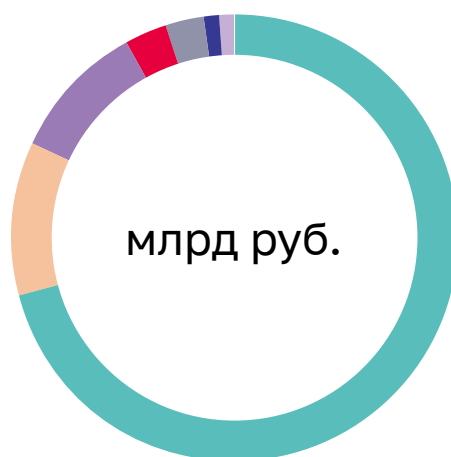
Структура источников финансового обеспечения НП «Экология»

- Федеральный бюджет
- Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации
- Внебюджетные источники



Таким образом, в структуре финансового обеспечения нацпроекта преобладают внебюджетные источники, на их долю приходится 82 % всех расходов. Основная часть внебюджетных средств запланирована в рамках ФП «Внедрение наилучших доступных технологий» – 2,4 трлн рублей (71 %).

Планируемый объем средств внебюджетных источников в разрезе федеральных проектов (2019–2024 годы)



2 400 (71 %)

«Внедрение НДТ»

85.468 (3 %)

«Чистая вода»

381.79 (11 %)

«Чистый воздух»

44 (1 %)

«Оздоровление Волги»

343.317 (10 %)

«ТКО»

18.623 (1 %)

«Отходы I-II классов опасности»

106.356 (3 %)

«Сохранение лесов»

0.173 (0 %)

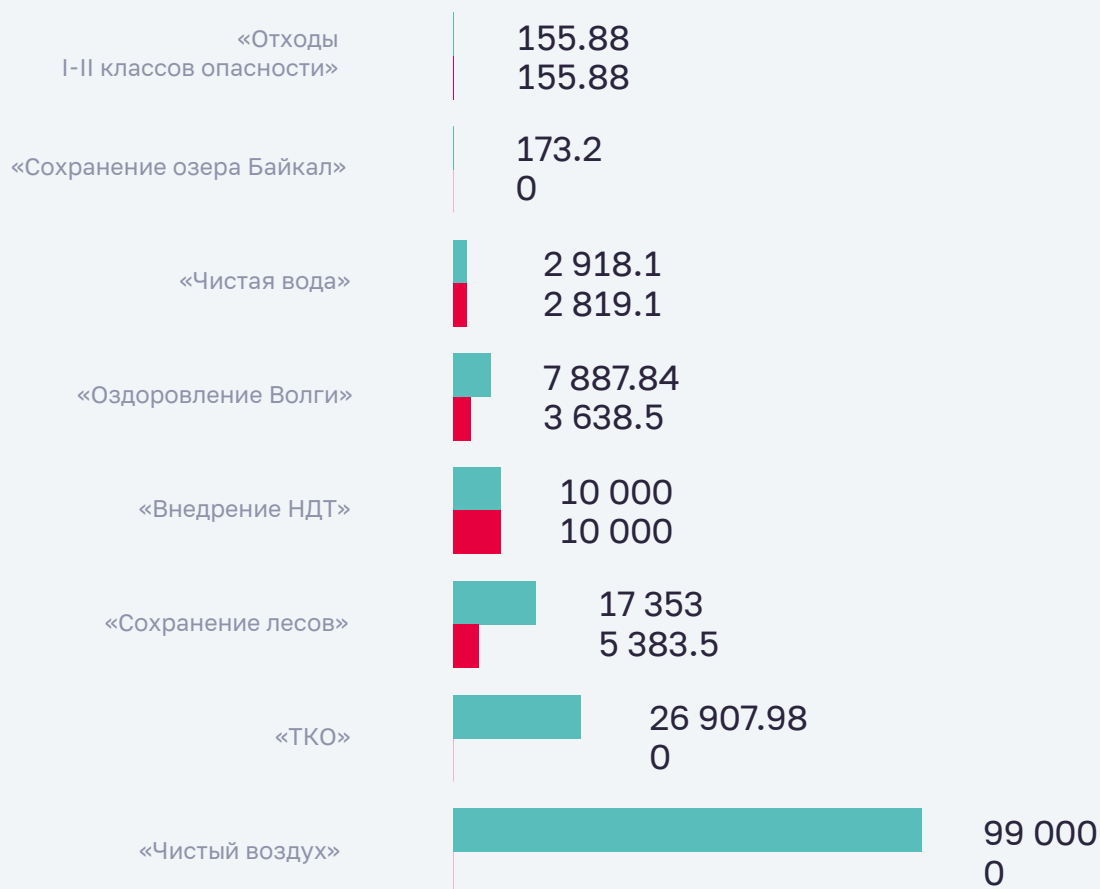
«Сохранение озера Байкал»

В то же время, несмотря на значительный объем запланированных внебюджетных средств, действенных механизмов их привлечения пока не предусмотрено. Об этом наглядно свидетельствуют результаты первого года реализации нацпроекта: исполнение расходов в части внебюджетных средств составило в 2019 году только 13,4 %.

Исполнение расходов НП «Экология» за счет внебюджетных источников по сравнению с плановым объемом в 2019 году

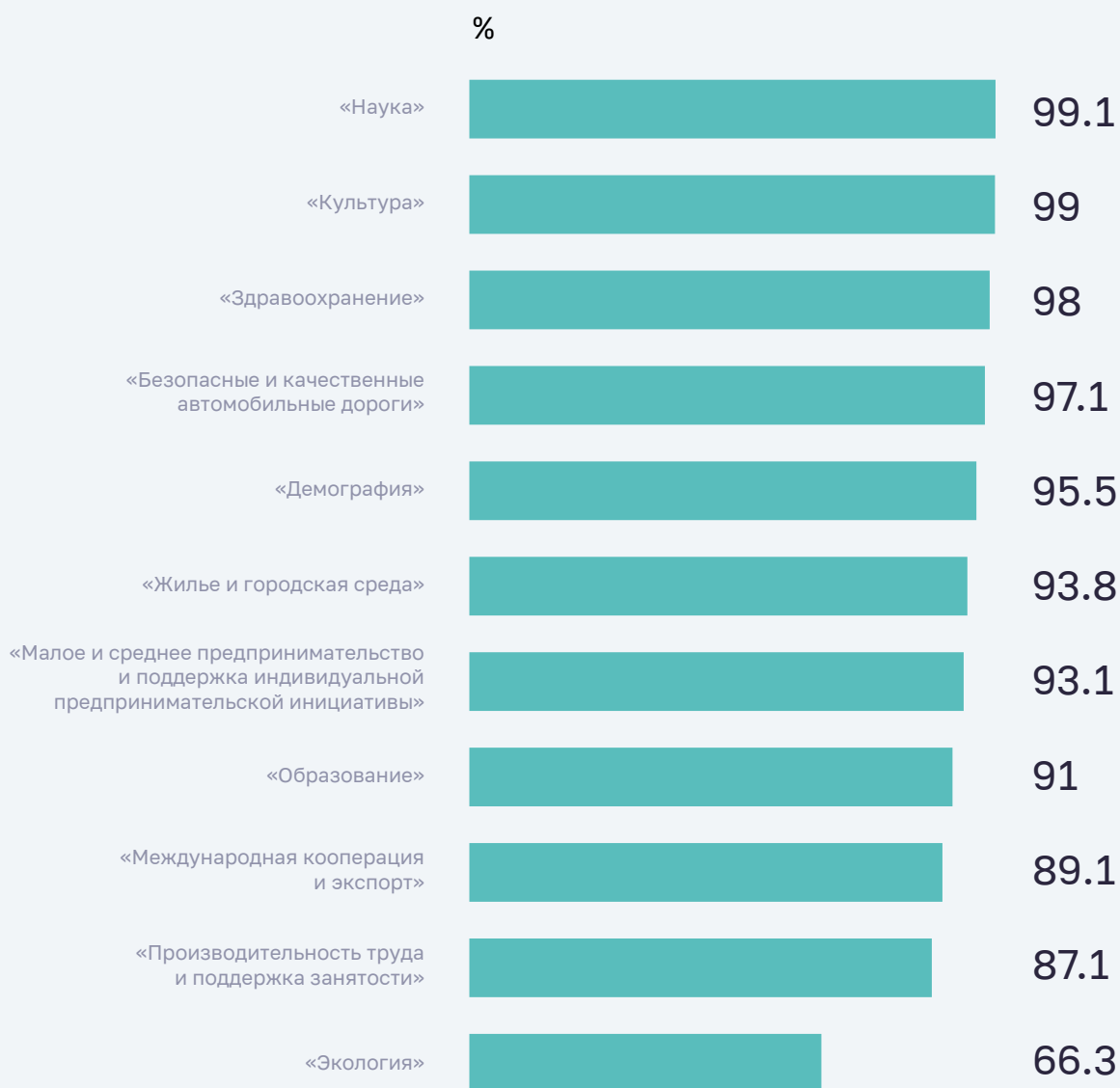
● План ● Факт

млрд руб.



В целом расходы по нацпроекту в 2019 году были исполнены на уровне 66,3 %. Это самый низкий показатель по сравнению с другими нацпроектами. Причем эта тенденция прослеживается и в текущем году – по итогам шести месяцев 2020 года исполнение составило 21,8 %.

Исполнение расходов федерального бюджета НП «Экология» по сравнению с другими нацпроектами в 2019 году в относительных величинах



По результатам 2019 года крайне низкое исполнение расходов федерального бюджета отмечено по 6 из 11 федеральных проектов.

Исполнение расходов федерального бюджета по отдельным федеральным проектам



За большинство федеральных проектов с низким уровнем исполнения отвечает Минприроды России. В 2019 году исполнение расходов министерства по мероприятиям нацпроекта составило лишь 39,2 %. Более половины неисполненных расходов федерального бюджета – 10,7 млрд рублей из 18,7 млрд рублей – приходится на ФП «ТКО».

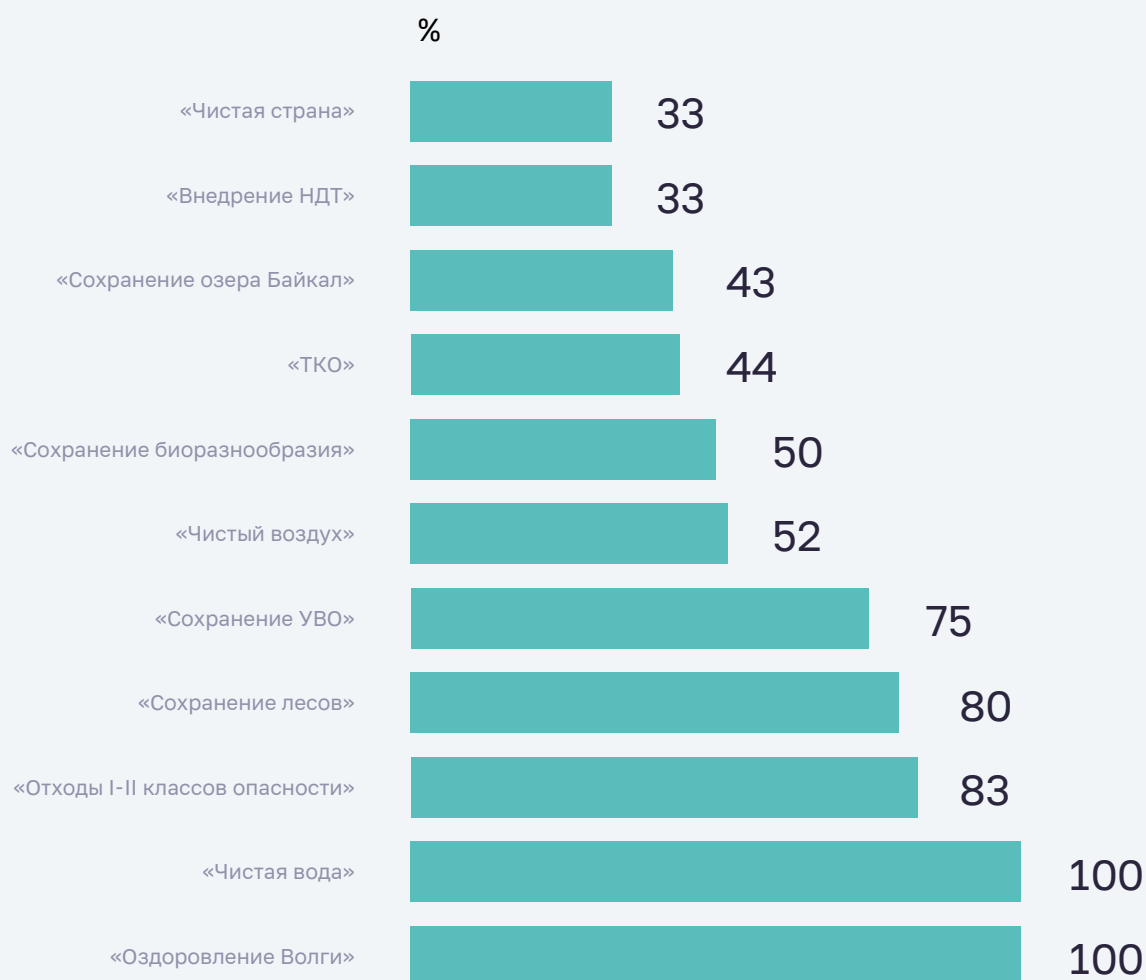
Неисполненные расходы по федеральным проектам с самым низким уровнем исполнения в абсолютных величинах



* Руководство федеральным проектом осуществляет Минприроды России, 87,6 % расходов по проекту в 2019 году предусмотрено Минстроем России

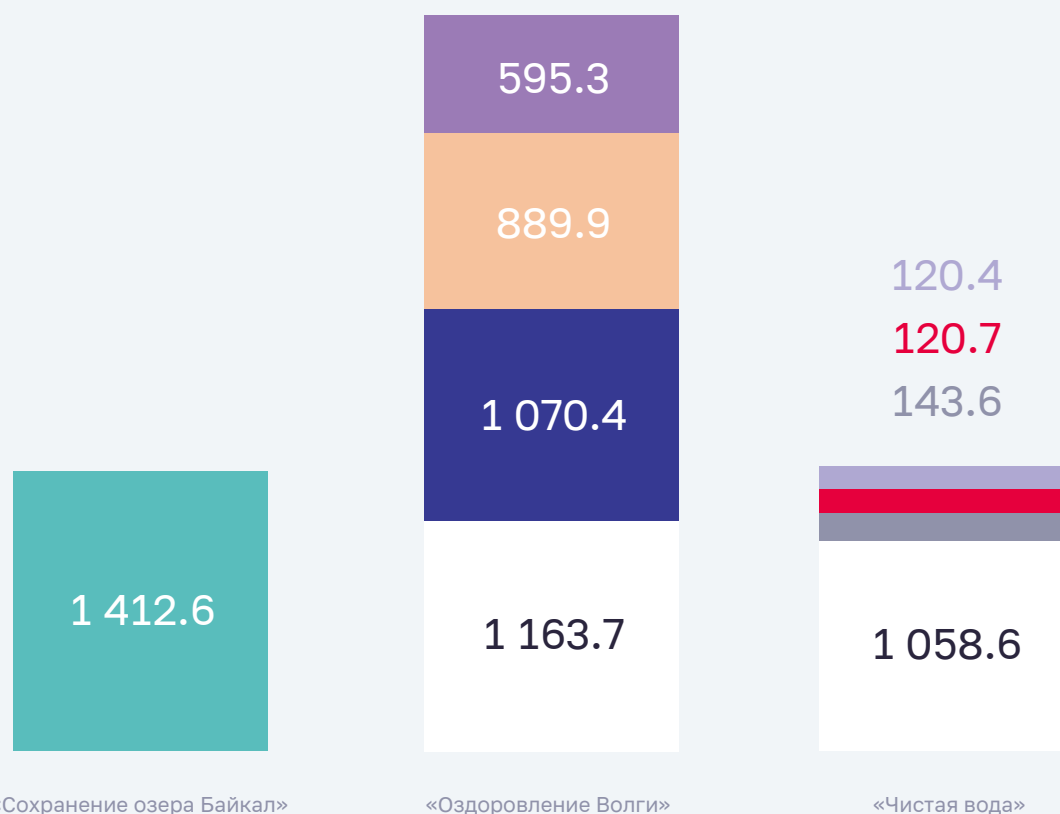
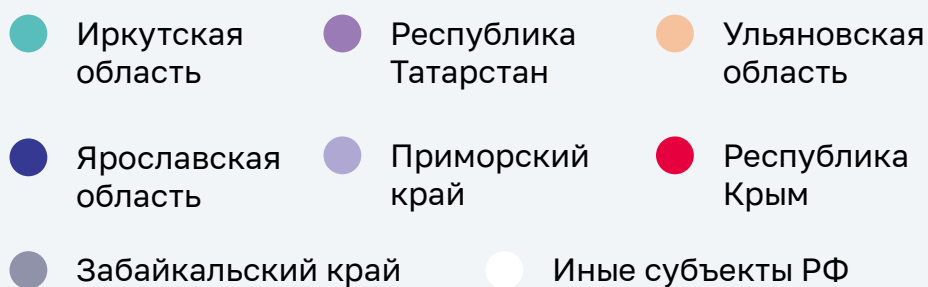
Одна из причин низкого уровня исполнения расходов по нацпроекту – несвоевременное принятие нормативных правовых актов, необходимых для его реализации. Так, по 9 из 11 федеральных проектов НПА были приняты с опозданием. В результате по этой причине в 2019 году остались не исполнены 10,5 млрд рублей, или 55,9 % средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию НП «Экология». Из них 10,2 млрд рублей приходятся на ФП «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» и 300 млн рублей – на ФП «Внедрение наилучших доступных технологий».

Доля своевременно выполненных контрольных точек, связанных с принятием нормативных правовых актов, в разрезе федеральных проектов НП «Экология»



Кроме того, низкий уровень расходов обусловлен недостаточным качеством планирования мероприятий нацпроекта, а также тем, что регионы не были привлечены к их формированию на начальном этапе и в итоге оказались не в полной мере готовы к их реализации.

Неисполненные расходы в разрезе субъектов Российской Федерации



млн руб.

Результаты выполнения показателей нацпроекта по итогам 2019 года

Согласно отчетам о реализации федеральных проектов НП «Экология» за 2019 год, достижение показателей нацпроекта оценивается как высокое – 94,6 % (выполнено 53 из 56 показателей).

Однако значения 39 % показателей 2019 года были установлены на уровне 2018 года, то есть без динамики. Соответственно, при любом ходе реализации проекта они оказались бы выполненными.

Еще по 29 % показателей на 1 июля 2020 года отсутствовала информация об их фактическом достижении. В связи с этим невозможно дать объективную оценку эффективности и результативности реализации НП «Экология».

Исполнение показателей федеральных проектов в 2019 году



Основные результаты реализации нацпроекта по итогам 2019 года:

- стартовала реформа по обращению с твердыми коммунальными отходами;
- в 12 регионах начаты работы на 48 объектах, включенных в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде;
- завершен I этап разработки единой государственной информационной системы учета и контроля за обращением с отходами I и II классов опасности;
- выполнены работы по проведению сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха, что позволит определить наиболее опасные вещества, оказывающие воздействие на здоровье человека, и верифицировать мероприятия комплексных планов по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух с точки зрения их экологической и экономической эффективности;
- проведена оценка состояния всех систем водоснабжения страны, 15 лабораторных центров оснащены современным оборудованием для оценки качества питьевой воды, построен 71 объект водоснабжения;
- проводятся мероприятия по лесовосстановлению и лесоразведению, закупается лесопожарная и лесохозяйственная техника и оборудование.

Экология в ЦУР

Чисто не там, где убирают, а там, где соблюдают ключевые принципы Повестки ООН в области устойчивого развития, активно переходят на модели цикличной экономики и применяют рациональные способы потребления и производства.

Мы не раз уже писали о том, что цели устойчивого развития объединяют в себе улучшения по трем направлениям: экономика, социальная сфера и экология. Меры по ликвидации нищеты должны приниматься параллельно с наращиванием темпов экономического роста, решением проблем, касающихся образования и здоровья граждан. При этом нельзя забывать о борьбе с изменением климата и об эффективной утилизации отходов.

Состояние экологии напрямую зависит от нашего поведения и умения обращаться с отходами. Согласно [данным](#) Всемирного банка, в мире ежегодно образуется 2,01 млрд тонн твердых бытовых отходов, причем по меньшей мере 33 % из них не утилизируются экологически безопасным способом. Во всем мире количество отходов на одного человека в день составляет в среднем 0,74 кг, однако в отдельных случаях достигает 4,54 кг. Ожидается, что к 2050 году объем глобальных отходов вырастет до 3,4 млрд тонн.

Распространение проблемы в каждой конкретной стране имеет свое значение: во всем мире наблюдается зависимость между образованием отходов и уровнем дохода. По прогнозам, к 2050 году ежедневное производство отходов на душу населения в странах с высоким уровнем дохода увеличится на 19 % по сравнению со странами с низким и средним уровнем дохода, где оно увеличится примерно на 40 % или более. При этом общее количество отходов, образующихся в странах с низким уровнем дохода, увеличится более чем в три раза.

Есть различия и в составе отходов в зависимости от уровня развития страны и модели потребления. Так, страны с высоким уровнем дохода производят относительно меньше пищевых и экологически чистых отходов, что составляет 32 % от общего объема отходов, и производят больше сухих отходов, которые могут быть переработаны, включая пластик, бумагу, картон, металл и стекло, на долю которых приходится 51 % отходов. Страны со средним и низким уровнем дохода производят 53 % и 57 % пищевых и экологически чистых отходов соответственно, причем доля органических отходов увеличивается по мере снижения уровня экономического развития. В странах с низким уровнем дохода материалы, которые могут быть переработаны, составляют лишь 20 %.

Проблема обращения с отходами уже давно имеет глобальный характер, и в настоящее время управление ими включено в качестве задачи в Цель устойчивого развития ООН № 12 «Обеспечение устойчивых моделей потребления и производства». Многие международные организации инвестируют в работу в рамках этого направления. Например, с 2000 года Всемирный банк выделил свыше 4,7 млрд долларов США на более чем 340 программ управления твердыми отходами по всему миру.

Однако для достижения долгосрочного результата, по мнению многих экспертов, стоит проводить соответствующую политику на всех уровнях и по всем направлениям. К основным принципам устойчивого обращения с отходами относятся:

- минимизация образования отходов;
- максимизация переработки и вторичного использования;
- экологическое захоронение отходов в случае невозможности удаления отходов другими способами.

Ни для кого не секрет, что плохое управление отходами приводит к загрязнению воздуха, воды и почвы. Открытые свалки способствуют загрязнению питьевой воды, могут провоцировать распространение инфекций. Рассеивание мусора и опасных веществ от промышленного мусора негативно влияет на здоровье животных и людей.

Решение, [по мнению](#) специалистов Программы ООН по защите окружающей среды, в первую очередь заключается в минимизации отходов. Там, где отходов избежать невозможно, необходимо применять методы извлечения из них материалов и энергии, а также восстановления и переработки отходов в пригодные для использования продукты. Переработка отходов приводит к существенной экономии ресурсов. Например, каждая тонна переработанной бумаги позволит сберечь 17 деревьев и сократить расход воды на 50 %. Кроме того, для переработки отходов требуются новые рабочие места: только в Бразилии, Китае и США в этом секторе занято 12 млн человек.

Таким образом, при надлежащей поддержке и организации переработка отходов может создавать рабочие места, повышать конкурентоспособность местной промышленности, сокращать бедность и муниципальные расходы. Так, на [Западном берегу](#) кредиты Всемирного банка помогли построить три свалки, которые обслуживают более двух миллионов жителей. Эти платежи дали возможность разработать программы устойчивого жизнеобеспечения для сборщиков отходов.

Помимо должного обращения с отходами особое внимание в Повестке ООН уделяется устойчивому потреблению и производству. Это понятие означает «использование услуг и связанных с ними продуктов, которые отвечают основным потребностям и обеспечивают лучшее качество жизни при минимальном использовании природных ресурсов и токсичных материалов, а также выбросов отходов и загрязняющих веществ в течение жизненного цикла услуги или продукта, с тем чтобы не ставить под угрозу потребности будущих поколений».

В настоящее время мы потребляем больше ресурсов, чем когда-либо, превышая возможности планеты по производству энергии. Тем временем количество отходов и уровень загрязнения окружающей среды также продолжают расти. Поэтому здесь крайне важно найти баланс. Устойчивое потребление и производство заключается в том, чтобы делать больше и лучше с меньшими затратами. К тому же необходимо постоянно искать способы отделить экономический рост от деградации окружающей среды, повысить эффективность использования ресурсов и содействовать устойчивому образу жизни.

ООН ставит перед всеми странами серьезные задачи, согласно которым к 2030 году необходимо существенно уменьшить объем отходов путем принятия мер по предотвращению их образования, их сокращению, переработке и повторному использованию, а также сократить вдвое в пересчете на душу населения общемировое количество пищевых отходов на розничном и потребительском уровнях и уменьшить потери продовольствия в производственно-сбытовых цепочках, в том числе послеуборочные потери.

Действовать в этом направлении важно и нужно сообща всем странам, потому что [прогнозы](#) неутешительны: если население планеты достигнет 9,6 млрд человек к 2050 году, потребуются ресурсы трех планет Земля, чтобы обеспечить природные ресурсы, необходимые для поддержания текущего образа жизни. И начать здесь стоит каждому с себя.

Данные о ТКО

Открытая и понятная информация, удобные интерфейсы и инструменты взаимодействия граждан с государством – залог эффективного расходования средств и устойчивого развития общества и страны, об этом не раз заявляли представители и эксперты Счетной палаты. Однако сфера экологии, в частности отрасль обращения с отходами, остается в этом смысле самой недоступной для понимания простого человека.

По данным ВЦИОМ, 70 % россиян [считают](#) очень актуальными (или скорее актуальными) проблемы, связанные со сбором и переработкой мусора на территории своего проживания. Функции мониторинга и общественного контроля в России призвана выполнять федеральная информационная система «Наша природа» – онлайн-служба национального масштаба для сообщений о нарушениях в сфере экологии. В идеале благодаря такому сервису зарегистрированный пользователь должен иметь возможность отправить информацию с указанием точной локации, фотографий и видео о несанкционированных свалках.

Минприроды и Росприроднадзор еще в 2014 году начали тестовые испытания системы «Наша природа». Тогда пилот работал в девяти регионах России. В 2017 году система получила статус федеральной ГИС, а ее функционал расширился: добавились карта населенных пунктов, улучшенный редактор сообщений (с наличием опции черновиков), возможность загрузить видео.

Однако удобный интерфейс и приятный дизайн до сих пор остаются единственными преимуществами системы. Как отмечают авторы аналитического доклада [«Оценка открытости государственных информационных систем в России»](#), на портале нет ни четкой информации о его работе, ни статистики сообщений, ни открытых данных, с которыми могли бы работать НКО или исследователи. По итогам анализа ФГИС «Наша природа» получила от экспертов рейтинг CD – «система с закрытой или почти закрытой информацией».

После запуска нацпроекта «Экология» ситуация не улучшилась. «До настоящего времени Минприроды не ввело в эксплуатацию ФГИС «Наша природа» при том, что изначально планировало это сделать еще в августе 2018 года. [...] На ее создание затрачено более 75 млн рублей», – сообщается в отчете Счетной палаты о контроле расходования бюджетных средств [Минприроды России в 2018 году](#), опубликованном летом 2019-го.

«Невыполнение контрольной точки по вводу в промышленную эксплуатацию федеральной государственной информационной системы «Наша природа» может повлечь несвоевременное решение задачи по созданию и эффективному функционированию системы общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок», – повторили госаудиторы, представляя первые итоги [реализации](#) нацпроекта «Экология» уже в начале 2020 года.

Не имеют доступа к полноценным данным об отрасли обработки отходов и сами сотрудники профильных ведомств. Одним из ключевых источников такой информации должна была стать федеральная схема обращения с ТКО. Она агрегирует информацию о полигонах, свалках, мусороперерабатывающих заводах и других объектах.

В 2019 году ППК «Российский экологический оператор» планировала потратить на создание федеральной территориальной схемы 110,55 млн рублей. Однако Минприроды не стало финансировать эту работу в 2019 году, зато заключило соглашение на «разработку предложений и выполнение научно-методического обоснования состава и содержания нормативных правовых актов, необходимых для функционирования федеральной схемы обращения с ТКО» с ФГБУ УралНИИ «Экология». Сумма субсидии на эти цели составила 17,3 млн рублей. При этом ровно такие же нормативные акты был обязан разработать и внес предложения по ним все тот же РЭО в рамках федеральной программы ТКО. На создание электронной федеральной схемы обращения с ТКО представлял субсидии и Росприроднадзор – ведомство выделило 142 млн рублей ФГБУ «Федеральный центр анализа и оценки техногенного воздействия» (ФГБУ «ФЦАО»).

Фактически федеральная схема агрегирует аналогичные региональные схемы, однако, как заявляют в Счетной палате, в полном объеме сейчас такие схемы работают только в 30 регионах. Наиболее удачные электронные модели подобных схем, доступных для жителей регионов, реализованы, например, в [Белгородской](#) и [Владимирской](#) областях.

Для бизнеса и субъектов экономической деятельности ситуация с данными в сфере утилизации отходов обстоит не лучше. В конце 2019 года Минприроды представило [проект постановления Правительства](#) государственной информационной системе учета твердых коммунальных отходов (ГИС УТКО). Уже знакомый нам УралНИИ «Экология» получил в рамках также известного нам соглашения о субсидии с министерством еще 2,7 млн рублей на изучение и анализ информации в ГИС УТКО, а также на составление техзадания и технико-экономического обоснования по разработке этой системы. В СМИ тогда появилась информация, что стоимость разработки ГИС УТКО составит 1,281 млрд рублей, а ежегодное обслуживание системы обойдется в 88 млн рублей.

Одновременно ФГБУ «ФЦАО» получило трехлетнюю субсидию на модернизацию уже действующей [единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров](#) (далее – ЕГИС УОИТ). По соглашению с Росприроднадзором ФЦАО получил 142 млн рублей в прошлом году, 212 млн рублей – в этом, и еще 212 млн рублей получит в 2021-м. Далее ФЦАО заключил контракт на модернизацию ЕГИС УОИТ.

На портале УОИТ можно прочитать, что система предназначена для «информационного обеспечения деятельности по организации утилизации отходов, включая контроль выполнения нормативов утилизации отходов и организацию экономического стимулирования такого выполнения»,

а пользователями системы могут быть органы власти любого уровня, предприниматели, физические и юридические лица. Внутри самой ЕГИС УОИТ можно на интерактивной карте найти данные о точках сбора ТКО, местах хранения, переработки и утилизации мусора, а также информацию о заполненности таких объектов. Данные не везде актуальные: для каких-то регионов уже представлена информация за этот год, а для других – самые последние данные датированы 2017 годом. Очевидно, что система нуждается в совершенствовании.

«Сопоставив перечень подсистем в техническом задании на модернизацию ЕГИС УОИТ с перечнем информации, которую должна содержать ГИС учета ТКО в соответствии с пунктом 4 статьи 13.5 Закона № 89-ФЗ, можно сделать вывод об их идентичности», – сообщают в Счетной палате. То есть один и тот же функционал, информация одного порядка дублируется. Как и затраты бюджета на эти цели.

«В условиях отсутствия достоверных данных об отрасли обращения с отходами растет недоверие граждан к действиям, предпринимаемым региональными и федеральными властями в сфере обращения с отходами, которое приводит к тому, что люди протестуют против любых, даже экологически приемлемых и прогрессивных решений (например, против строительства мусоросортировочных предприятий)», – заключают госаудиторы. Неопределенность и неизвестность действительно вызывает недовольство. Как и неэффективные траты бюджета.

Государственный надзор и общественный контроль

90 % всех бытовых коммунальных отходов, которые образуются в России, оседает на свалках и полигонах. Свалки и полигоны – это не одно и то же. Свалка – нерегулируемое стихийное явление, полигон – специальный комплекс техники и сооружений, обеспечивающих изоляцию и захоронение мусорных масс.

Свалка – территория размещения отходов производства и потребления. Санкционированные свалки – разрешенные местными органами власти территории (площадки) для размещения промышленных и бытовых отходов. Наряду с разрешенными существуют еще и несанкционированные свалки. Всего за 2019 год органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Росприроднадзором выявлено более 30 тысяч несанкционированных свалок.

Во многих регионах места размещения отходов не отвечают требованиям природоохранного законодательства. Из 2,8 тысячи объектов размещения ТКО менее половины – полигоны.

При этом помимо полигонов, отвечающих всем требованиям, есть и те, использование которых создает риски загрязнения окружающей среды.

Срок службы полигона – 15–20 лет, его удаленность от населенных пунктов должна составлять не менее 1 км, защитная полоса – не менее 20 м, расстояние до грунтовых вод – более 2 м, также полигоны должны отсутствовать вблизи естественных водоемов.

- [Статья 42 Конституции Российской Федерации \(последняя действующая редакция, одобренная в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года\)](#): «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением».
- [Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ](#) определяет правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья. В частности, в статье 12 данного закона указано: запрещается захоронение отходов в границах населенных пунктов, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон, а также водоохранных зон, на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Законы разработаны с целью защиты здоровья человека и всей экосистемы от тяжелых последствий влияния на них отходов. Но часто бывает так, что несанкционированные свалки или устаревшие полигоны отравляют воздух, воду, почву. Давайте разберемся подробнее.

Мусор должен находиться только в специально предназначенных местах – баках или контейнерах. Такие места должны быть огорожены, всегда содержаться в чистоте и очищаться от мусора не реже чем раз в три дня. Если мусорные баки или контейнеры переполнены, вокруг лежит мусор – это существенные обстоятельства для написания жалобы.

Обращение с отходами считается деятельностью, которая оказывает негативное влияние на окружающую среду. Следовательно, эта деятельность должна подлежать жесткому контролю со стороны органов государственной власти, а также населения.

Закон об отходах производства и потребления устанавливает два вида такого контроля:

1. государственный надзор в области обращения с отходами;
2. общественный экологический контроль в области обращения с отходами.

Государственный надзор – это деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти (Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и ее структурные и территориальные подразделения) и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (комитеты и управления при правительствах субъектов РФ), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений в сфере обращения с отходами.

Эти органы власти осуществляют контроль путем проведения выездных проверок, привлечения к ответственности виновных должностных лиц, граждан и организаций, которые нарушают закон в части, регулирующей сферу обращения с отходами.

Основанием для проведения проверок может быть заявление гражданина о признаках выявленных нарушений.

Для организации работы по борьбе с незаконными свалками Росприроднадзор выпустил Методические рекомендации по проведению рейдовых мероприятий в целях выявления мест несанкционированного размещения твердых бытовых отходов на территориях субъектов РФ, направленные письмом от 23 мая 2012 г. № ВК-03-03-36/6231 (далее – Рекомендации).

Рекомендации призваны способствовать обнаружению нарушения требований природоохранного законодательства, повлекшего образование мест

несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, а также выявлению лиц, совершивших данные противоправные действия.

При планировании обследования территории органы Росприроднадзора учитывают информацию, поступающую от граждан и организаций, СМИ, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, правоохранительных органов, органов прокуратуры.

При обнаружении несанкционированных свалок государственные инспекторы могут запрашивать полную информацию о захлавленных отходами земельных участках, в том числе о категории земель, разрешенном виде использования, правообладателях. По запросу инспекторов органы Росреестра обязаны предоставлять такую информацию, внесенную в Государственный кадастр недвижимости и Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП).

В соответствии с Рекомендациями в ходе проведения рейдового мероприятия обследование территории необходимо проводить с применением фото- и/или видеосъемки, а также сбором доказательств для компенсации вреда, причиненного почвам. Согласно положениям статей 77 и 78 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», граждане и организации, причинившие вред почвам в результате их загрязнения, обязаны по требованию органов Росприроднадзора или региональных природоохранных органов возместить его в полном объеме. Размер ущерба определяется исходя из утвержденных такс и методик исчисления вреда окружающей среде или из фактических затрат, необходимых на восстановление почв.

В случае отказа от добровольной компенсации проверяющие органы обязаны в судебном порядке взыскивать эти средства с виновных или потребовать восстановления нарушенного состояния окружающей среды за их счет в судебном порядке. Восстановление земель после их очистки от несанкционированных свалок должно производиться в соответствии с проектом рекультивации. Это касается, прежде всего, случаев, когда ответчиками являются органы местного самоуправления.

Также по результатам проверок и рейдовых мероприятий по выявлению несанкционированных свалок виновные лица должны привлекаться к административной ответственности. Но это само по себе никак не решает проблему несанкционированных свалок, даже если виновное лицо установлено. Административный штраф подлежит уплате в бюджет и необязательно будет направлен конкретно на устранение свалки или рекультивацию замусоренного земельного участка. Многие предприятия и индивидуальные предприниматели готовы откупиться от своего нарушения формальными штрафами или даже взятками. Поэтому задача общественности – не допустить сведения борьбы со свалками только к взысканию штрафов. Необходимо требовать от надзорных органов принятия мер по фактической ликвидации свалки, восстановлению и рекультивации территории.

Общественный контроль. В соответствии со статьей 68 Федерального закона № 7-ФЗ общественный экологический контроль могут осуществлять общественные и некоммерческие организации, а также граждане для защиты своих прав на благоприятную окружающую среду. Каждый имеет право осуществлять такой контроль, выявлять несанкционированные свалки и сообщать о них в органы власти и надзора. Поступившие в органы власти обращения подлежат рассмотрению в обязательном порядке в соответствии с требованиями Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Инструкция: что делать, если вы обнаружили несанкционированную свалку

- **Зафиксируйте нарушение**

Проведите фото- или видеосъемку несанкционированной свалки.

- **Определите точное местоположение**

За организацию свалки предусмотрена ответственность по статье 8.2 КоАП РФ. Это либо штраф до 250 тыс. рублей для юридических лиц, либо приостановка их деятельности на срок до 90 суток. Для того чтобы определить конкретного правонарушителя, нужно выяснить, на чьей земле расположена несанкционированная свалка. На сайте Росреестра, на публичной кадастровой карте можно выбрать любой земельный участок в России, узнать его номер и точные координаты. Особенно важно узнать принадлежность территории, если свалка большая.

Важно! Если вы не знаете конкретного адреса расположения мусора, укажите ориентиры (населенный пункт, наличие рядом водоемов, дорог, домов), при возможности опишите схему проезда до свалки. Эти сведения необходимы специалисту, который должен выехать на место для проверки поступившего обращения.

- **Составьте грамотную жалобу**

Напишите обращение, в котором укажите точное расположение свалки, ее описание, дату обследования и свои координаты для обратной связи. Прикрепите к обращению фотографию свалки.

- **Направьте обращение**

В первую очередь следует направить обращение в администрацию того муниципального образования, на территории которого расположена свалка, а копии обращения – в Управление Росприроднадзора, а также Роспотребнадзора (если имеется опасность инфекционного заражения жителей – например, если мусор складывается в непосредственной близости от источника питьевой воды).

В сложных случаях можно обратиться в природоохранную прокуратуру, которая осуществляет надзор за соблюдением природоохранного законодательства, в том числе в области обращения с отходами.

Если вы не получили ответ от госучреждений, то необходимо обратиться в прокуратуру в связи с бездействием ответственного органа власти. Обращение нужно подкрепить копиями писем в указанные инстанции.

Если же свалка обнаружена в лесу или на землях сельскохозяйственного назначения, жалобу следует направлять не только в муниципалитет, но и в соответствующий орган власти. Если свалка в лесу, то за это отвечает Федеральное агентство лесного хозяйства. За ликвидацию свалок на сельхозземлях отвечает Россельхознадзор.

Подать обращение можно несколькими путями: при помощи форм на официальных сайтах (например, [Роспотребнадзор](#), [Росприроднадзор](#)), по электронной почте или отправить документы заказным письмом.

Помимо этого в России работает информационная система по проблемам с утилизацией отходов – РЭО «Радар». Телефон горячей линии: 8 (800) 551-31-20. На сайте оператора также существует [система приема жалоб](#).

Приводим список интернет-ресурсов, где также можно зафиксировать существование свалки.

<https://www.priroda-ok.ru/#/> – сайт «Наша природа». Официальный ресурс Министерства экологии и природных ресурсов России. В заявке необходимо указать точное место, опубликовать словесное описание, выложить фотографии. Жалоба поступает в центральный аппарат Росприроднадзора. Далее обращение направляется в соответствующие инстанции региона.

<https://reo.ru/> – «Российский экологический оператор» – публично-правовая компания, созданная по указу Президента РФ 14 января 2019 года. Миссия компании – «обеспечить реализацию норм законодательства в области обращения с ТКО в РФ, развивать и совершенствовать эту сферу». Если вы увидели нарушение, сделайте фото и отправьте с заявкой в систему «Радар».

<https://kartasvalok.ru/> (временно закрыт) – можно отметить свалку, выбрав регион и уточнив детали. Портал позволяет оставить заявку с фотографиями и описанием проблемы, а также заявить о намерении участвовать в ликвидации экологического

нарушения. На сайте размещена карта страны с отмеченными красными, желтыми и зелеными флажками. Красный флажок говорит о том, что свалка отмечена и заявка принята в работу, желтый – о том, что к ликвидации свалки уже приступили, а зеленый – что свалки по данному адресу уже нет.

<https://www.angrycitizen.ru/> – портал «Сердитый гражданин» представляет собой онлайн-проект по борьбе с несправедливостью. Помимо сообщений о свалках, можно направить любое сообщение о незаконных действиях, нарушениях работы организаций, некачественных услугах и товарах.

<https://ecokarta.ru/> – «Экологическая карта России». На карте вашего города можно отметить нарушение и проследить его ликвидацию. Благодаря экологической карте можно увидеть количество свалок и другие экологические проблемы, а также пункты приема вторсырья и действия волонтеров.

iGrajdanin.ru – «Сообщество активных граждан». Сайт позволяет сообщить о свалке в выбранном регионе. Можно также оставить сообщение-обращение, а работники портала в свою очередь рассмотрят его и будут добиваться ответа у компетентных органов.

Московская область

<https://dobrodel.mosreg.ru/> – портал «Добродел». Через портал можно написать жалобу, предварительно зарегистрировавшись. Все поступающие от пользователей запросы собираются, систематизируются и направляются в соответствующие профильные министерства, ведомства и администрации Московской области. Ответ о решении проблемы придет на указанный адрес электронной почты в течение 8 дней.

Санкт-Петербург и Ленинградская область

<https://gorod.gov.spb.ru/> – портал «Наш Петербург». Оставить жалобу можно в разделе «Благоустройство», «Скопление мусора в садах, парках, скверах». Если мусор у воды – то «Водный объект», «Мусор в воде или на берегу водного объекта».

- Обратитесь за помощью в волонтерские или некоммерческие организации по борьбе за экологию

<http://musora.bolshe.net/> – движение «Мусора больше нет». Межрегиональная общественная организация, сеть автономных инициативных групп, объединенных общими принципами, технологиями и взаимным доверием. Экологическое движение зародилось в 2004 году в Петербурге, в 2010 году зарегистрировалось как региональная общественная организация, а в 2015-м – как межрегиональная.

<http://xn-bladoeimccs8j.xn-plai/> – общероссийский проект «Экодвор», часть общероссийской программы «Разделяй с нами». Проект «Экодвор» проводит фонд «ЭРА».

<http://erafoundation.ru/> – фонд «ЭРА». Фонд поддержки молодежных инициатив, направленных на вовлечение разных целевых аудиторий в экологическую и другую социально полезную деятельность.

<http://ecamir.ru/> – Движение ЭКА. Межрегиональная экологическая общественная организация, действующая с 2010 года.

<https://rsbor-msk.ru/> – движение «РазДельный Сбор».

<https://cleancountry.ru/> – «Чистая страна». Ассоциация организаций, операторов и специалистов в сфере обращения с отходами.

<https://roseco.su/> – экологический проект, целью которого является улучшение городской и природной среды, создание информационных продуктов, направленных на популяризацию экологичного образа жизни и защиту экологических прав граждан.

- Привлеките единомышленников и СМИ

В случае большого числа обращений очевидно, что проблема волнует широкий круг граждан. По массовым обращениям накапливается статистика, которая затем передается в вышестоящие органы.

- Обратитесь в [Общественную приемную Счетной палаты](#)

Принцип открытости заложен в [Стратегии развития Счетной палаты](#), и мы уделяем большое внимание совершенствованию инструментов обратной связи. Эта работа позволяет нам повышать эффективность контрольной деятельности и, самое главное, защищать права и интересы россиян.


В I квартале 2020 года в Счетную палату поступило и было рассмотрено 805 заявлений граждан, в которых был поднят 931 вопрос. Обращаясь с жалобами и предложениями, подавляющее большинство граждан использовало специальную форму на сайте Счетной палаты. За отчетный период получены и рассмотрены 573 обращения в форме электронного документа.

По тематике «Экология, лесное хозяйство и природопользование» поступило 1,9 % от общего числа обращений.

Мы анализируем содержащуюся в обращениях граждан информацию о фактах нарушений бюджетного законодательства и используем ее при планировании контрольно-ревизионных мероприятий или непосредственно при проведении плановых проверок.

Обращения граждан с вопросами, не относящимися к компетенции Счетной палаты, в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» были переадресованы в соответствующие уполномоченные органы.

Всего в I квартале 2020 года заявителям было направлено 344 уведомления о переадресации их обращений в иные органы по принадлежности. В частности, в Администрацию Президента Российской Федерации и Правительство Российской Федерации направлено 19 обращений, в министерства и ведомства – 141, в региональные органы власти – 98, в региональные контрольно-счетные органы – 228, в органы прокуратуры различных уровней – 284, в федеральные фонды – 21, в систему Следственного комитета – 8, в судебные органы – 6 обращений.



Тематические
проверки
Счетной палаты

Счетная палата РФ держит на постоянном контроле ситуацию с экологической обстановкой в стране. Для этого мы следим за тем, как Минприроды реализует соответствующие государственные программы и добивается установленных показателей. Кроме того, ведомство следит за вопросами, связанными с лесными и водными ресурсами.

[1. Заключение Счетной палаты Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета на 2019 год в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации](#)

Минприроды недостаточно эффективно реализует государственные и федеральные целевые степени достижения программы (ФЦП). Уровень кассового исполнения и установленных значений показателей за год сократился. Среди аутсайдеров – ФЦП «Охрана озера Байкал». Степень достижения показателей составила в 2019 году всего 44,4 % – это самый низкий результат среди всех программ Минприроды. По кассовому исполнению программа тоже оказалась на последнем месте – 59,3 %. Низкая степень достижения показателей также по ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса» – 58,3 %. Низкое кассовое исполнение – это бич всех проектов Минприроды, включая национальный.

«Несмотря на высокую степень достижения показателей нацпроекта «Экология» (94,6 %), исполнение по расходам составило лишь 66,3 %. Это самое низкое кассовое исполнение среди всех нацпроектов. Исполнение расходов Минприроды по мероприятиям нацпроекта составило менее 40 %. При этом согласно отчету достигнуты плановые значения практически по всем показателям. Эта ситуация требует более детального рассмотрения», – считает аудитор Михаил Мень.

[2. «Проверка эффективности использования лесных ресурсов и бюджетных средств, направленных на исполнение полномочий Российской Федерации в области лесных отношений в 2016-2018 годах и истекшем периоде 2019 года»](#)

Приоритеты развития лесной политики реализуются не в полной мере. Децентрализация полномочий (согласно принятому в 2007 году Лесному кодексу) привела к снижению эффективности единой системы управления и контроля за лесами. К таким неутешительным выводам Счетная палата пришла по итогам проверок эффективности использования лесных ресурсов.

«Большинство регионов не достигают показателей исполнения переданных полномочий. Так, в 2016 году из 11 установленных показателей выполнены только 6, или 54,5 %, в 2017 году – 7, или 63,6 %, в 2018 году – 5, или 45,5 %. На постоянной основе около половины регионов не выполняют показатели по выявлению нарушений лесного законодательства и возмещения ущерба от них», – заявил на заседании Коллегии аудитор Михаил Мень. По оценкам Счетной палаты, основные причины сложившейся ситуации – неуккомплектованность штата и недостаточное финансирование переданных полномочий.

Еще одна проблема – различие в структуре региональных органов власти, на которые возложено управление лесным хозяйством. «Это не позволяет внедрить единые подходы к обеспечению устойчивого управления лесным хозяйством и существенно усложняет координацию со стороны федерального центра», – пояснил аудитор. Проверка выявила отсутствие достоверной информации об объеме заготовки, оборота и экспорта лесоматериалов в стране.

3. «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Экология», в том числе своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления»

На 1 ноября 2019 года кассовое исполнение мероприятий национального проекта «Экология» составило 15 413,4 млн рублей, или 27,1 % от ассигнований, установленных сводной бюджетной росписью. В национальном проекте учтены цели и задачи в сфере экологии, поставленные Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204. Предусмотрен комплексный подход к решению существующих экологических проблем. В то же время национальным проектом не охвачены вопросы, связанные с изменением климата, восстановлением качества почв, загрязненных нефтепродуктами, пестицидами и иными стойкими загрязнителями. При этом рост экономической деятельности усилит негативное воздействие на окружающую среду и может повлечь ухудшение экологической ситуации в Российской Федерации.

4. «Проверка использования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы», а также на осуществление полномочий в части контрольно-надзорной деятельности и мониторинга охраны окружающей среды на Байкальской природной территории в 2015–2017 годах и истекшем периоде 2018 года»

В 2015–2017 годах, а также в трех кварталах 2018 года государственные заказчики ФЦП «Охрана озера Байкал» израсходовали на ее реализацию 8,4 млрд рублей. Однако экологическая обстановка в районе Байкала не только не улучшилась, но продолжает ухудшаться, что создает риски недостижения целей программы. По данным

Росприроднадзора и Роспотребнадзора, содержание нефтепродуктов в реке Селенга по состоянию на май 2018 года в 7,7 раза превышали фоновую пробу, а химические вещества в воздухе Закаменска представляют угрозу здоровью жителей. Финансовые ресурсы и целевые индикаторы ФЦП между собой не увязаны. Согласно отчетности, из 9 показателей ФЦП в 2015 году не достигнуто 6, в 2016 году – 7, а в 2017 году – 4. Основная причина недостижения показателей – несоблюдение сроков ввода объектов ФЦП: в 2014–2017 годах из 17 объектов в срок были введены только 5.

5. «Анализ показателей, характеризующих результативность отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы, направленных на обеспечение экологически безопасного обращения с твердыми коммунальными отходами и восстановление нарушенных естественных экологических систем, в 2016-2017 годах и истекшем периоде 2018 года»

Объемы твердых коммунальных отходов населения в настоящее время на государственном уровне должным образом не учитываются – государство не знает о реальных объемах мусора, который выбрасывают люди. К примеру, Росприроднадзору известно о 3,4 млн тонн таких отходов. Однако это в 10 раз меньше объема, данными о котором располагают контрольно-счетные органы только 36 регионов.

Основной объем выбрасываемого людьми мусора размещается либо на специальных полигонах, либо на несанкционированных объектах (свалках и мусорных навалах). На конец 2017 года в госреестре числилось 1100 полигонов для размещения бытового мусора. При этом, учитывая объемы и темпы размещения отходов, в 15 регионах уже через 5 лет вместимость имеющихся полигонов может быть исчерпана. Как показала проверка, в 2017 году свалками и навалами мусора было занято почти 10 тыс. га земли. Причем 53 % этой площади – это земли населенных пунктов.

6. «Анализ эффективности использования лесных ресурсов Российской Федерации в 2016–2018 годах»

На 1 января 2019 года площадь лесных участков, переданных в пользование, составляет 275,1 млн га, или 24 % общей площади лесов, в том числе в аренду – 242,2 млн га, или 21,1. Проблемами, снижающими эффективность использования лесного фонда, являются неэффективная организация использования лесов и отсутствие перспективного планирования освоения лесного ресурса.

Не решается проблема задолженности по неналоговым доходам в части использования лесов. Задолженность по плате за использование лесов по состоянию на 1 июля 2019 года составила 9,1 млрд рублей. За период с 2016 года по 1 июля 2019 года списано 2,6 млрд рублей безнадежной к взысканию задолженности. По-прежнему в стране остро стоит проблема нелегальной вырубке. Так, на Иркутскую область

приходится 53,2 % от общего объема незаконной заготовки и 36,1 % от общего размера ущерба по России.

7. «Проверка использования государственных средств и государственной собственности, направленных в 2015–2017 годах и истекшем периоде 2018 года на выполнение целей и задач Водной стратегии Российской Федерации до 2020 года, государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» и федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах», на территории Приволжского федерального округа»

Росводресурсы не обеспечили должный контроль за реализацией приоритетов Водной стратегии на территории ПФО. Средства, выделенные регионам округа на эти цели, использовались с многочисленными нарушениями, безопасность гидротехнических сооружений не обеспечена, а свыше 10 % воды, забираемой из водоемов округа, не учитывается измерительными приборами. В 2015–2017 годах четыре приволжских региона (Удмуртская Республика, Пермский край, Республика Башкортостан и Кировская область) ежегодно не обеспечивали выполнение от одного (Республика Башкортостан) до пяти показателей (Кировская область), установленных соглашениями о предоставлении субвенций на исполнение переданных полномочий в области водных отношений.

8. «Проверка администрирования доходов от платы за негативное воздействие на окружающую среду от размещения отходов и экологического сбора, а также расходования средств федерального бюджета на реализацию приоритетного проекта «Чистая страна», в том числе в части реализации мероприятий в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами в 2016–2017 годах»

В 2017 году в рамках приоритетного проекта «Чистая страна» 13 регионам были выделены субсидии на общую сумму 2,4 млрд рублей на поддержку региональных проектов в области обращения с отходами и ликвидации накопленного экологического ущерба. Фактически было использовано 94,9 %. Проверка показала, что отобранные Минприроды России проекты не соответствовали критериям, установленным в Правилах распределения и предоставления субсидий. Например, в Кабардино-Балкарской и Чеченской республиках были отобраны проекты при отсутствии оформленного права государственной или муниципальной собственности на земельные участки, а в Удмуртской Республике – без положительного заключения государственной экологической экспертизы на проект. Кроме того, в соглашениях с 9 регионами были установлены показатели результативности использования предоставленных средств, не предусмотренные Правилами распределения и предоставления субсидий.

9. «Проверка эффективности администрирования Федеральной службой по надзору в сфере природопользования в 2015–2016 годах платы за негативное воздействие на окружающую среду в целях реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»

Объем фактически собранных Росприроднадзором доходов от платы за негативное воздействие на окружающую среду (НВОС) в 2016 году по сравнению с уровнем 2015 года сократился на 17 % (с 26,8 млрд до 22,1 млрд рублей). Одна из причин сокращения – изменения, внесенные в нормативные правовые акты, регулирующие вопросы определения размера платы за НВОС. Кроме того, в утвержденный Правительством Перечень загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры госрегулирования в области охраны окружающей среды, не вошел ряд веществ, по отношению к которым ранее указанные меры применялись. Например, сажа (углерод) и оксид железа, которые относятся к III классу опасности и оказывают существенное отрицательное влияние на здоровье человека. Только по 12 крупнейшим предприятиям Кемеровской области (ГРЭС, ТЭЦ) объем недополученных за 2016 год доходов бюджетов бюджетной системы РФ от платы за выбросы 3,9 тыс. тонн сажи в атмосферный воздух составил 5,4 млн рублей.

10. «Проверка использования в 2015–2016 годах средств федерального бюджета и федерального имущества, предназначенных на обеспечение биологического разнообразия и ликвидацию последствий загрязнения и иного негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической и иной деятельности»

Общий объем средств, направленных в проверяемый период объектам проверки на обеспечение биологического разнообразия и ликвидацию накопленного вреда окружающей среде, составил 4,2 млрд рублей, в том числе в 2015 году – 2,4 млрд рублей (57,7 %) и в 2016 году – 1,8 млрд рублей (42,3 %). Согласно результатам проверки, общий объем средств, использованный объектами проверки с нарушениями действующего законодательства, составил 59,6 млн рублей, в том числе с признаками нецелевого расходования использованы 21,2 млн рублей, с признаками ущерба – 38,4 млн рублей. Так, признаки причинения ущерба государства были выявлены в ходе проверки ВНИИ «Экология» по факту оплаты работ (по госконтракту с ООО «РусРемСтрой») по ликвидации Самосыровской свалки в г. Казани на сумму 29,5 млн рублей. Как было установлено в ходе проверки, проектная документация не соответствует требованиям природоохранного законодательства, а проведенные работы по ликвидации свалки в результате привели к ее увеличению из-за вторичного размещения отходов.

11. «Проверка использования средств федерального бюджета и федерального имущества, выделенных на охрану озера Байкал и развитие Байкальской природной территории в 2013–2014 годах и истекшем периоде 2015 года»

В 2014 году не были достигнуты значения трех из девяти показателей ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы». При этом два из них характеризуют сокращение переработанных и не размещенных на полигонах отходов и сбросов загрязненных сточных вод.

По состоянию на октябрь 2015 года в эксплуатацию не введено ни одного очистного сооружения. Контроль со стороны Минприроды России за ходом реализации программы фактически сводится к получению отчетных форм от государственных заказчиков и направлению сводной отчетности в Минэкономразвития, Минфин, Минобрнауки и Росстат. При этом достоверность представленных отчетов не проверяется, документы, подтверждающие выполнение мероприятий, не запрашиваются. В ходе проверки также был выявлен ряд нарушений финансовой дисциплины и действующего законодательства, в том числе неправомерное расходование бюджетных средств, допущенное Минприроды Республики Бурятия в рамках выполнения госконтрактов с ЗАО «Закаменск». Так, при реализации мероприятий по ликвидации экологических последствий производственной деятельности Джидинского вольфрамо-молибденового комбината Минприроды Республики Бурятия допустило оплату фактически не выполненных работ, а также завышение стоимости работ по перемещению техногенных песков и рекультивации земель на общую сумму 322,6 млн рублей.

12. «Проверка полноты и достаточности принятых правительством Калининградской области мер по выполнению представлений Счетной палаты Российской Федерации по результатам проверки эффективности использования средств займов международных финансовых организаций в рамках реализации проекта «Реконструкция системы водоснабжения и охрана окружающей среды г. Калининграда»

По результатам проверки установлено, что строительно-монтажные и пусконаладочные работы на объекте «Канализационные очистные сооружения г. Калининграда» не завершены, объект в эксплуатацию не введен. Между тем на эти цели было затрачено 1,15 млрд рублей по ФЦП развития Калининградской области на период до 2020 года; 105,24 млн шведских крон по Соглашению о предоставлении гранта Правительством Швеции; €6,5 млн и 30,4 млн рублей по Соглашению о предоставлении грантов Европейским банком реконструкции и развития. Остаточная стоимость работ по объекту «Расширение Восточной водопроводной станции г. Калининграда» составляет \$25,48 млн (1,03 млрд рублей), но источник финансирования в объеме 51 % необходимых средств (\$13,16 млн) до сих пор не определен. В то же время средства Северного инвестиционного банка, предоставленные на указанные цели в сумме \$12,32 млн, не используются. Таким образом, существует риск незавершения строительства объекта «Расширение Восточной водопроводной станции г. Калининграда».

Международная практика

Зарубежный опыт государственного аудита по тематике твердых коммунальных отходов

Проблема образования и переработки твердых коммунальных отходов (ТКО) с каждым годом становится все более актуальной.

Всего в мире [генерируется](#) примерно 17,5 млрд тонн отходов в год, то есть 2,3 тонны отходов на каждого жителя планеты. Это в основном отходы горнодобывающей, химической, металлургической промышленности, агропромышленного комплекса, а также бытовые отходы.

По [данным](#) Всемирного банка, ежегодно человечество производит чуть более 2 млрд тонн ТКО. К 2050 году эта цифра грозит вырасти до 3,4 млрд тонн.

ТКО являются одним из наиболее опасных видов отходов. Неубранные городские отходы, помимо прочего, вызывают тяжелые последствия для здоровья населения – увеличиваются случаи бактериальной и амебной дизентерии, тифа, желтухи, гепатита и других желудочно-кишечных заболеваний. Во многих городах мира ТКО [содержат](#) шесть основных компонентов: органические отходы пищевого (15 %) и садового (13 %) происхождения, пластик разного типа (13 %), бумагу и картон (26 %), стекло (5 %), металлы (9 %), текстиль и резину (9 %).

Оптимальным способом избавления от коммунальных отходов в передовых странах мира является [комбинация подходов](#): переработка мусора, пригодного для вторичного использования, и сжигание всего остального. Захоронения, в том числе на неконтролируемых полигонах, больше характерны для отстающих стран. Так, в Японии сжигается 80 % всех отходов, еще 13 % компостируется, 5 % – идет в переработку. Во Франции сжигается 35 % бытового мусора, в Германии – 32 %, в Великобритании – 31 %, в Италии – 19 %, в США – 13 %. При этом сжигание подразумевает утилизацию отходов на современных комплексах, оснащенных специальным оборудованием, позволяющим нивелировать количество вредных выбросов в атмосферу. Что касается переработки мусора для вторичного использования, то в Германии такой способ применяется в отношении 48 % всех коммунальных отходов, в США – 34 %, в Италии – 26 %, во Франции – 22 %.

Представленный краткий обзор деятельности зарубежных ВОА посвящен проведенным аудитам по тематике управления твердыми коммунальными отходами в Бразилии, Великобритании, Новой Зеландии, Перу и США, а также по реализации Программы достижения целевых показателей возобновляемых источников энергии в Австралии. Также приводится информация об эффективности использования государственных средств, выделенных на сортировку отходов в Пекине, представленная в ходе российско-китайского семинара по обмену опытом в июне 2020 года.

Национальное управление аудита Австралии



Возобновляемые источники энергии – целевые показатели

В 2018 году ВОА провел аудит эффективности администрирования принятой в 2001 году Программы достижения целевых показателей возобновляемых источников энергии. Программа была направлена на содействие более широкому использованию в стране возобновляемых источников энергии (ВИЭ) посредством стимулирования инвестиций в рост доли ВИЭ в производстве энергии.

В январе 2011 года данная Программа была разделена на Программу крупномасштабных ВИЭ (ПКВИЭ), связанную с созданием или расширением электростанций, работающих на ВИЭ, и Программу маломасштабных ВИЭ (ПМВИЭ), нацеленную на установку малых электростанций (в основном солнечных фотоэлектрических систем) и солнечных водонагревателей / тепловых насосов. Управление было возложено на регулятора в области чистой энергетики правительства Австралии (Clean Energy Regulator, CER).

В целом ВОА положительно оценил управление ПКВИЭ и ПМВИЭ. Следуя зарубежной практике стимулирования развития ВИЭ, CER ввел «зеленые» сертификаты для генерирующих компаний, работающих на основе сжигания/ переработки твердых бытовых, токсичных и других отходов. По состоянию на июль 2018 года было выдано:

- 19 164 сертификата под сельскохозяйственные отходы в рамках ПКВИЭ;
- 15 818 сертификатов под отходы пищевой промышленности в рамках ПКВИЭ;
- 79 983 сертификата под твердые коммунальные отходы в рамках ПКВИЭ;
- 2 292 023 сертификата под отходы сахарного тростника (багасса) в рамках ПКВИЭ;
- 46 927 156 сертификатов для генерирующих установок малой мощности (солнечные панели) в рамках ПМВИЭ;
- 456 сертификатов для генерирующих установок малой мощности (гидроустановки) в рамках ПМВИЭ.

Счетная палата Федеративной Республики Бразилии



Обзор национальной политики в области твердых отходов

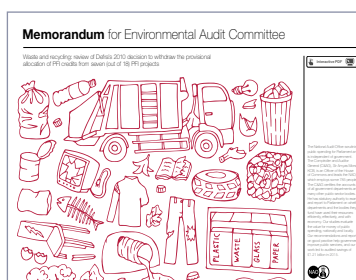
В 2016 году ВОА провел проверку реализации Национальной политики в области твердых отходов (Política Nacional de Resíduos Sólidos, PNRS) в рамках международной ревизии Специальной технической комиссии по окружающей среде Организации высших органов аудита стран Латинской Америки и Карибского бассейна (ОЛАСЕФС).

Основные принципы PNRS изложены в Законе № 12.305/10 от 2010 года (далее – Закон). Согласно статье 9 Закона, «при обращении с твердыми отходами (ТО) необходимо соблюдать следующий порядок приоритетности: недопущение образования свалок, сокращение объема ТО, вторичное использование ТО, переработка ТО, безопасное и экологически обоснованное окончательное удаление ТО». Ответственность за реализацию PNRS возложена на Министерство окружающей среды, Министерство здравоохранения и Министерство регионального развития.

В ходе проверки ВОА пришел к следующим выводам:

- участие штатов, муниципалитетов, гражданского общества и частного сектора в работе комитетов, созданных в рамках PNRS, является недостаточным;
- отсутствуют показатели оценки и системного мониторинга внедрения PNRS;
- 60 % муниципалитетов не достигли поставленной цели по сортировке отходов на свалках;
- отсутствует разграничение зон ответственности участников жизненного цикла продукции (государственные учреждения, частные компании, физические лица);
- выявлен дефицит механизмов контроля и планирования реализации PNRS на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (только 33 % штатов и 42 % муниципалитетов разработали комплексные планы по обращению с ТО).

Национальное контрольно-ревизионное управление Великобритании



«Отходы и переработка: последствия решения Министерства окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства прекратить выделение семи (из 18) кредитов для инициатив государственно-частного партнерства»

ВОА оценил реализацию Директивы ЕС по вопросам захоронения бытовых отходов. Документ устанавливал цели

в данной области, которых должна была достичь Великобритания к 2020 году: снизить объем биоразлагаемых бытовых отходов, направляемых на полигоны твердых бытовых отходов (ТБО), до уровня 26 % от аналогичного показателя 1995 года; перерабатывать 50 % всех бытовых отходов.

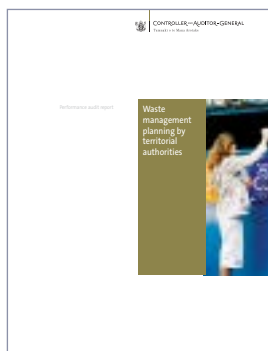
Было отмечено, что на прогресс в выполнении обязательств Великобритании значительно повлияло решение Министерства окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства Великобритании отказаться от кредитования некоторых инициатив в рамках государственно-частного партнерства в области переработки бытовых отходов. Захоронение биоразлагаемых отходов удалось снизить до 6 % от уровня 1995 года, но объем переработки всех бытовых отходов к началу выхода Великобритании из ЕС достиг только 44,9 %.

Национальное контрольно-ревизионное управление Китайской Народной Республики

29 июня 2020 года в формате видеоконференции состоялся российско-китайский семинар «Жилищная политика, жилищно-коммунальное хозяйство, комфортная городская среда: особенности аудита в указанных сферах». В ходе семинара представитель ВОА КНР выступил с докладом об использовании государственных средств, выделенных на сортировку отходов в Пекине.

В своем выступлении он отметил, что в 2017 и 2018 годах городская администрация Пекина выделила финансирование на общую сумму \$180 млн на нужды муниципальных систем утилизации отходов, из которых около \$36 млн (20 %) направлено на обеспечение раздельного сбора отходов. К концу 2018 года 100 микрорайонов Пекина стали демонстрационными площадками по сортировке бытовых отходов, в которых участвовали более пяти тысяч жилых комплексов и более шести миллионов граждан. Как следствие, в 2018 году объем бытовых отходов, поступающих на предприятия для окончательной переработки, достиг 151 500 тонн, что превысило показатель предшествующего года на 53,4 %.

Управление Генерального контролера и аудитора Новой Зеландии



Аудит эффективности территориальных программ обращения с отходами

В 2007 году ВОА провел аудит эффективности территориальных программ обращения с твердыми бытовыми отходами (ТБО). В Новой Зеландии важную роль в регулировании ТБО играют региональные власти (городские и районные советы).

В соответствии с Законом о местном самоуправлении от 1974 года территориальные управления обязаны разработать региональные планы по обращению с ТБО. Аудит включал три этапа. На первом этапе выявлялось, все ли территориальные управления разработали планы по сбору и утилизации ТБО. На втором этапе была проведена оценка реализации планов по утилизации ТБО в шести территориальных управлениях. На заключительном этапе ВОА провел три кейс-стади подходов по обращению с ТБО.

Проверка показала, что все территориальные управления разработали планы по сбору и утилизации ТБО. Шесть территориальных управлений, чьи планы были более подробно проанализированы, постепенно внедряли свои планы. В рамках применяемых данными территориальными управлениями методов утилизации ТБО предпочтение отдавалось программам по утилизации отходов со свалок посредством вторичной переработки ТБО, а не сокращению совокупного объема отходов.

Главное контрольное управление Республики Перу



Консолидированный отчет по результатам контрольного мероприятия «За чистый и здоровый город»

В январе–феврале 2019 года Главное контрольное управление Республики Перу провело масштабную единовременную инспекцию «За чистый и здоровый город», в ходе которой 697 муниципалитетов по всей стране были проверены на предмет обращения с ТБО.

В сводном отчете, представленном Министерству экологии, подведены итоги контрольных мероприятий в каждом муниципалитете и сформулированы 14 общих замечаний, многие из которых, по мнению ВОА, свидетельствуют о наличии существенных рисков для здоровья населения.

В частности, аудиторы обращают внимание на то, что муниципальные образования не принимают в расчет при планировании мероприятий по сбору и утилизации тип и количество отходов и не предусматривают соответствующие расходы. Во многих случаях отмечено отсутствие специальных регламентов по обращению с ТБО. Кроме того, муниципальные власти зачастую не заносят информацию в единую базу данных по обращению с ТБО, а некоторые не уведомлены о такой необходимости.

Проверки показали, что в некоторых муниципалитетах не приняты административные акты, регламентирующие взимание сборов с населения за обращение с ТБО, в других тарифы определены без соответствующей экспертизы и не отражают всей стоимости услуг.

В ряде случаев отмечено отсутствие утвержденных маршрутов движения транспорта для вывоза мусора, нарушение графика их работы. Кроме того, выявлено отсутствие регламентов регулярного технического обслуживания специальной техники, что сокращает срок ее службы и приводит к дополнительным расходам.

Персонал соответствующих служб не всегда получает необходимые средства индивидуальной защиты, а также не проходит медицинский осмотр, вакцинацию, не имеет дополнительной страховой защиты в связи с рискованными условиями труда.

Также установлено, что большинство муниципалитетов вывозят ТБО в не предназначенные для этого места, где отмечены скопления мусора, причиняющие вред экологии, здоровью сотрудников и населения прилегающих городов.

Исследования
по теме

Государственные «зеленые» закупки: опыт правового регулирования и предложения по внедрению в России



В издании приводится краткий обзор существующего опыта правового регулирования и практик государственных «зеленых» закупок в мире, описываются примеры реализации зеленых закупок в России и даются рекомендации по совершенствованию законодательства, нормативной базы и практик осуществления зеленых закупок в нашей стране.

Предназначено для представителей органов власти, специалистов в области государственных закупок, государственных закупщиков, поставщиков товаров и услуг, а также для тех, кто интересуется проблемами «зеленой экономики».

[Подробнее](#)

Накопленный вред окружающей среде: разрушение здоровья и бюджетов



Эксперты российского отделения Greenpeace проанализировали законодательные акты в сфере экологии, выявили ряд проблем в правовом регулировании, разработали конкретные рекомендации и формулировки необходимых поправок в законодательные акты РФ. В предлагаемом анализе использовался опыт других стран, где на государственном уровне организована достаточно эффективная инвентаризация экологически опасных загрязненных участков.

[Подробнее](#)

Анализ влияния пандемии новой коронавирусной инфекции на загрязнение атмосферного воздуха и снижение выбросов загрязняющих веществ



Цель представленного в докладе исследования – сбор и систематизация данных научных работ и экспертно-аналитических материалов о влиянии пандемии новой коронавирусной инфекции на сокращение выбросов загрязняющих веществ и улучшение качества атмосферного воздуха.

Авторами проведен анализ эффектов введения ограничительных мер на существенное снижение концентраций загрязняющих веществ по всему миру. Новизна исследования заключается в систематизации данных о концентрациях загрязняющих веществ и разработке модели оценки снижения концентраций загрязняющих веществ в городах России. В работе подтверждена гипотеза о снижении загрязняющих веществ в атмосфере городов России и улучшении качества воздуха в результате введения ограничительных мер в период пандемии COVID-19.

[Подробнее](#)

«Мусорная революция»



В докладе российское отделение Greenpeace предлагает снижать образование отходов и развивать их переработку. Этот подход не только значительно более экологичен, чем сжигание, но и более выгоден экономически, считают в организации. «Мусорная революция» является краткой адаптированной версией концепции, которая была признана победителем конкурса Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по решению проблем утилизации отходов.

[Подробнее](#)

Жизнь после Греты Тунберг, или потребление на фоне глобального потепления

Всероссийский центр изучения общественного мнения и Фонд национальной энергетической безопасности представляют исследование об отношении россиян к экологическим и климатическим проблемам после самоизоляции в период пандемии коронавируса. Исследование показало, что пандемия заставила каждого четвертого жителя России больше задуматься об экологических проблемах. Изменение климата, однако, уступает как вызов другим проблемам (загрязнению воздуха, утилизации мусора и т. п.). После пандемии число россиян, склонных отказаться от авиаперелетов и личного автотранспорта, не выросло, а, наоборот, существенно упало. Отказ от мобильности во время самоизоляции стал шоком, но не причиной задуматься о глобальном потеплении.

[Подробнее](#)

Рынок утилизации отходов



Вклад отрасли по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов в валовый внутренний продукт Российской Федерации составил в 2016 году 0,08 %. Согласно данным Росприроднадзора, в 2016 году в РФ образовалось 5,4 млрд тонн промышленных и бытовых отходов. Это рекордный показатель за последние годы, в полтора раза превышающий уровень десятилетней давности и на 7 % – уровень 2015 года. Согласно статистическим данным, уровень полезного использования отходов вырос с 40 % в 2006 году до 60 % в 2016 году.

Однако, несмотря на положительную динамику, вовлечение отходов в хозяйственный оборот нельзя расценивать как удовлетворительное. Большая часть официальных данных иллюстрирует ситуацию с промышленными отходами, на которые приходится почти 90 % от общего объема их образования.

[Подробнее](#)

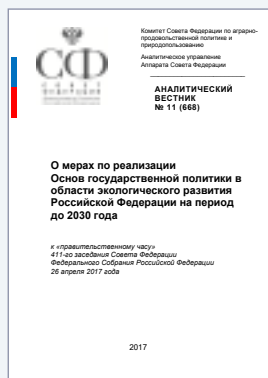
Окружающая среда и ее охрана в России. Изменения за 25 лет



На основании почти 1 500 источников автор анализирует изменения, произошедшие в сфере охраны природы России за последние четверть века. Исследуя различные аспекты: бюджетные расходы, нормы и изменения природоохранного законодательства, участие общества в защите природы и степень обеспокоенности населения ее состоянием, отражение этих вопросов в средствах массовой информации, динамику лесных пожаров, проблемы обращения с отходами и ряд других показателей, – автор демонстрирует происходившие изменения, выделяет наиболее проблемные элементы и области, указывает, в каких направлениях и какие меры должны предприниматься для исправления ситуации. В монографии впервые представлен количественный анализ изменений экологического законодательства и экологических публикаций в СМИ за продолжительный период.

[Подробнее](#)

О мерах по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года



Аналитический вестник № 11 подготовлен Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации совместно с Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию к «правительственному часу» 411-го заседания Совета Федерации с участием министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации С.Е. Донского. В него вошли материалы, посвященные реализации законодательства в области обращения с отходами, внедрению наилучших доступных технологий.

Представлена информация о деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, направленной на реализацию государственной экологической политики. В вестнике опубликованы также Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

[Подробнее](#)

Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации



В Докладе рассмотрены экологические приоритеты устойчивого развития России и связанные с ними вопросы рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Доклад 2017 года концептуально развивает идеи предыдущего выпуска, посвященного Целям устойчивого развития ООН и их адаптации для России, анализирует перспективные индикаторы устойчивости. Проблемы человеческого развития в России проанализированы через сложные взаимосвязи социально-экономических и экологических проблем, связанных с ускорением экономического роста, укреплением систем здравоохранения и образования, сокращением социального и регионального неравенства, трансформацией модели российской экономики.

Предложенные выводы и рекомендации могут помочь федеральному и региональным центрам в принятии хозяйственных решений, способствующих переходу России к модели экологически устойчивого развития на основе экологизации национальной экономики и человеческого развития.

[Подробнее](#)

Доклад об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений



В конце 2016 года Президент Российской Федерации Владимир Путин провел в Кремле заседание Государственного совета по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», где был представлен соответствующий доклад. Документ содержит обзор существующих в России экологических проблем.

[Подробнее](#)

Публикации в СМИ

Минприроды: Россия обеспечена контейнерами для раздельного сбора ТКО в среднем на 57 %

Доля обеспеченности площадок накопления твердых коммунальных отходов (ТКО) специализированными контейнерами для их раздельного сбора составляет в среднем по России порядка 57 %. Об этом говорится в разработанном Министерством природных ресурсов и экологии РФ проекте постановления Правительства России, который вносит изменения в госпрограмму «Охрана окружающей среды».

«По информации, полученной от 58 субъектов РФ, в 14 регионах количество имеющихся контейнеров для раздельного сбора составляет 7 540 штук, при этом потребность субъектов РФ в приобретении контейнеров для раздельного накопления ТКО – 49 229 штук. Доля обеспеченности мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов необходимой инфраструктурой (контейнерами), по оценке органов государственной власти регионов, составляет в среднем по РФ порядка 57 % (без учета потребности в инфраструктуре для раздельного накопления ТКО)», – говорится в документе.

[Полная версия публикации](#)

Бизнес-омбудсмен РФ предложил Новосибирску решение мусорной проблемы

Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, председатель Партии роста Борис Титов во время своего визита в Новосибирск подчеркнул нехватку современных предприятий по переработке мусора. Как считает Титов, создание сортировочного комплекса позволит существенно снизить количество мусора. А то, что не подлежит переработке, должно прессоваться в брикеты и подлежать захоронению. *«Но почему-то на полигон не пускают предпринимателей, которые занимаются сортировкой мусора. Стоит граница между нормальным бизнесом и тем, кто на полигоне», – добавил Титов.*

[Полная версия публикации](#)

Рециклинг поможет в борьбе со свалками

Согласно целям нацпроекта «Экология» к концу 2024 года доля утилизации твердых коммунальных отходов (ТКО) в общем объеме образованных ТКО должна достичь 36 %, а доля отходов, направленных на обработку, – 60 %. Нацпроект предусматривает ликвидацию к назначенному сроку не менее 191 несанкционированной свалки и 75 наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда. Однако фактически количество свалок, работа которых должна быть прекращена, превышает 1,5 тыс., сообщил ранее РБК со ссылкой на Российского экологического оператора (РЭО).

Проблема – отсутствие взаимосвязи между действующей системой сбора отходов товаров и упаковки и ее финансированием, считает руководитель функции «Устойчивое развитие» компании «Сибур» Максим Ремчуков: *«Многие ждут результатов от института регионального оператора, созданного недавно в рамках реформы системы обращения с ТКО, но денег на развитие для улучшения показателей доли вторсырья и утилизации в данный момент нет»*. Определив порядок финансирования системы сбора, можно обеспечить стабильный денежный поток и приток инвестиций в этой сфере, считает он.

[Полная версия публикации](#)

Мишустин призвал провести «генеральную уборку» на Дальнем Востоке ради туризма

Премьер-министр Михаил Мишустин предложил провести «генеральную уборку» на Дальнем Востоке, очистив регион от свалок, «кладбищ кораблей» и ветхих строений, чтобы развивать там туризм среди имеющихся природных красот. *«Когда мы приезжаем и смотрим, нам показывают интересные проекты, а вокруг, простите, очень странные насыпи, заборы и просто элементарно непокрашенные крыши и не приведенный в порядок земельный участок»,* – сказал Мишустин.

[Полная версия публикации](#)

Глава Минприроды – РБК: «У нас нет предвзятого отношения к «Норникелю»

Глава Минприроды Дмитрий Кобылкин рассказал РБК про последствия аварии под Норильском и рекордный штраф, предъявленный «Норникелю», ликвидацию свалок, отказ от мусоропроводов и «взрывообразный» приток иностранных инвестиций. В июне генпрокурор Игорь Краснов заявил о «системных нарушениях» при реализации мусорной реформы в России. По его словам, в половине регионов есть нарушения по утилизации мусора, в каждом третьем регионе полигоны для хранения отходов не соответствуют экологическим и санитарным требованиям. Минприроды курирует эту реформу. Как можно исправить ситуацию? Кто должен отвечать за нарушения?

«Я очень благодарен прокуратуре за их активную позицию, потому что они, конечно, помогают нам в скорости реализации реформы. Но, как говорится, важно не загнать лошадь. Если мы навалимся на бедных региональных операторов, главное, чтобы их не осталось всего десять (сейчас в России работает около 180 региональных операторов по обращению с отходами. – РБК). Чем больше регионов операторов в разных субъектах Российской Федерации, тем больше хороших практик, и тогда региональным властям есть среди кого выбирать», – сказал глава Минприроды Дмитрий Кобылкин.

[Полная версия публикации](#)

Борьба с несанкционированными свалками будет вестись по всей России, заявил Председатель Правительства РФ Михаил Мишустин. «Еще одна важная тема – мы продолжаем работу по ликвидации несанкционированных свалок в рамках федерального проекта «Чистая страна» национального проекта «Экология». Подписано соответствующее распоряжение Правительства. В течение трех лет мы выделим более 3,5 миллиарда рублей бюджетам шести регионов на ликвидацию таких объектов, в том числе до конца текущего года – свыше 1 миллиарда рублей», – сказал он в ходе совещания с вице-премьерами.

[Полная версия публикации](#)

Аудитор Счетной палаты: необходимо изменить параметры нацпроекта «Экология»

Михаил Мень в интервью порталу «Будущее России. Национальные проекты» рассказал о строительстве очистных сооружений на Волге, трудностях с реализацией реформы по обращению с отходами, а также о предложениях по совершенствованию мероприятий нацпроекта «Экология».

«По нашему мнению, необходимо существенно изменить параметры проектов и усилить компетенции участников нацпроекта по управлению рисками <...> Нужно обязательно проводить работу по выявлению и тиражированию лучших региональных практик. Ну и конечно, нацпроекту не хватает информационной открытости. Важно, чтобы люди знали и понимали, какие меры принимаются государством для улучшения экологической ситуации в каждом регионе нашей страны», – сказал аудитор.

[Полная версия публикации](#)

Сорный вопрос: мусоропроводы предлагают законсервировать во всех домах

В существующих домах консервация мусоропроводов должна происходить по желанию собственников, считает эксперт площадки ОНФ «Жилье и городская среда» Павел Склянчук. То же касается решений о расконсервации – когда мусоропровод в подъезде может быть возвращен в эксплуатацию, если в доме появились маломобильные жильцы. «Государство и общественные организации должны заниматься просвещением и рассказывать о преимуществах отдельного сбора мусора», – высказал мнение эксперт.

[Полная версия публикации](#)

ГП выявила, что в трети регионов России полигоны для мусора не соответствуют требованиям

Нарушения в сфере утилизации твердых бытовых отходов на фоне проводимой реформы выявлены в половине регионов России, в каждом третьем регионе полигоны для хранения отходов не соответствуют экологическим и санитарным требованиям. Об этом заявил генпрокурор России Игорь Краснов, выступая с ежегодным докладом в Совете Федерации. *«Вопреки требованиям закона в половине субъектов региональные операторы не обеспечивали своевременный вывоз отходов, не ликвидировали несанкционированные свалки. В трети субъектов эксплуатируемые коммерческими структурами полигоны не соответствуют экологическим и санитарным требованиям. Органы местного самоуправления повсеместно самоустранились от создания и содержания мест накопления отходов»,* – констатировал генпрокурор.

[Полная версия публикации](#)

Экологи предложили в 10 раз повысить штрафы за нарушение природоохранного законодательства для граждан: с 1–2 тыс. до 10–20 тыс. рублей, чтобы бороться со стихийными свалками в РФ. Соответствующее письмо было направлено министру юстиции Константину Чуйченко за подписью члена центрального совета Всероссийского общества охраны природы Тимура Усманова. Авторы инициативы поясняют, что «накопленные» проблемы невозможно разрешить без законодательного влияния на экологические привычки граждан, усиление социальной и юридической ответственности общества перед окружающей средой.

[Полная версия публикации](#)

Глава Росприроднадзора – РБК: «Штрафы не являются целью и панацеей»

Глава Росприроднадзора Светлана Радионова рассказала, каковы первые итоги расследования аварии под Норильском, на сколько нужно поднять штрафы за экологические нарушения и как режим самоизоляции повлиял на очищение воздуха.

«Ответственность за экологические правонарушения должна быть усилена. На сегодняшний день штрафы, обозначенные в КоАП за экологические нарушения, являются самыми низкими по сравнению с возможностью других контролирующих органов. Считаем, что санкции за нарушения экологического законодательства должны быть усилены, а штрафы – увеличены. Дополнительной нагрузки на бизнес тоже не произойдет, полагаем, что никто из природопользователей не собирается нарушать закон. Необходимо руководствоваться одним подходом: загрязняешь природу – плати! Во всем мире именно экологические правонарушения являются самыми дорогостоящими», – заявила глава Росприроднадзора.

[Полная версия публикации](#)

В Счетной палате поддержали запрет на захоронение пищевых отходов

Запрет на захоронение пищевых отходов может быть уместен после создания необходимых мощностей для переработки. Об этом «Известиям» заявил аудитор Счетной палаты РФ Михаил Мень. *«По экспертным данным, пищевые отходы составляют около 40 % общего объема образуемых отходов. И именно они, попадая на полигоны и разлагаясь, в первую очередь оказывают негативное воздействие на окружающую среду», – отметил он.*

[Полная версия публикации](#)

Мусорные операторы уже несут потери из-за самоизоляции населения

Компании, работающие с коммунальным мусором, уже собирают на 30 % платежей меньше, чем должны. Это меньше, чем в среднем в 2019 году (собираемость – 85 %), сообщает Российскому экологическому оператору председатель совета директоров ГК «Чистый город» Полина Вергун. По ее прогнозам, доля собранных платежей будет падать и дальше – с 70 до 40 %, снизится собираемость с компаний: ушедшие на каникулы предприятия не оплатят услугу в апреле.

[Полная версия публикации](#)

В Минприроды предложили штрафовать бизнес за неоплату вывоза отходов

Минприроды прорабатывает инициативу о введении штрафов для юридических лиц, которые не платят региональным операторам за вывоз отходов, уклоняясь от заключения договоров с ними, сообщила РБК пресс-секретарь ведомства Наталья Хлопунова.

«Сейчас отсутствуют действенные рычаги влияния на «уклонистов». Минприроды прорабатывает инициативу внесения поправок в законодательство о штрафах для юрлиц за незаключение договоров с регоператорами на вывоз образованного компанией мусора», – отметила Хлопунова. По ее словам, недопустимо, когда юрлица перекладывают свои твердые коммунальные отходы в мусорные контейнеры жилых домов, что в конечном итоге сказывается «на кошельках граждан».

[Полная версия публикации](#)

Счетная палата проверит работу в сфере экологии и обращения с ТКО

Счетная палата запланировала в этом году проверить результативность реализации комплекса мероприятий в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, а также ликвидации объектов накопленного вреда в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года, говорится в плане проверок надзорного ведомства.

[Полная версия публикации](#)

Глава «РТ-Инвеста» – РБК: «Мусорный бизнес абсолютно небогатый»

Андрей Шипелов, глава «РТ-Инвеста», строящего пять заводов по сжиганию мусора в Подмосковье и Казани, рассказал РБК о необходимости увеличить их число до 30 по всей России, полигоны закрыть, а захоронение отходов довести до нуля. На вопрос, какие положения мусорной реформы, по его мнению, необходимо пересмотреть, Шипелов ответил: *«Ответственность мэров городов нужно усилить. Было бы правильно вменить мэрам крупных городов [обязанность] отвечать за то, что на их территории извлекается достаточное количество вторичных ресурсов. Их можно достать на сортировочной линии, которая находится в 100 км от города, но в этом случае процент извлечения будет кратно ниже, чем если бы ресурсы извлекались непосредственно около дома или домохозяйства. Конечно, есть сознательные и продвинутые в реформе мэры и сити-менеджеры, но их можно пересчитать на пальцах одной руки».*

[Полная версия публикации](#)

Упаковке предлагают стопроцентно переработаться. Минприроды хочет больше экосбора

Производителей и импортеров всех видов упаковки, масел и элементов питания хотят обязать уже со следующего года перерабатывать 100 % от реализованной продукции. Такое предложение содержится в проекте Минприроды, который оказался в распоряжении «Ъ». Участники рынка заявляют, что такой процент в принципе невозможен, поэтому компании будут вынуждены вместо переработки платить экологический сбор, который в конечном итоге ляжет на потребителей.

Зампред комитета по экологии «Деловой России» Наталья Беляева соглашается, что нагрузка может лечь именно на крупный бизнес: *«У Росреестра физически нет ресурса найти всех юрлиц, кто должен подавать декларацию о выпущенных товарах и отчетность о выполнении нормативов утилизации отходов»*. Но она поддерживает стопроцентный норматив для упаковки, поскольку у нее самый короткий «жизненный цикл».

[Полная версия публикации](#)

Зачем инвестировать в экологию

«Подход к решению экологических вопросов на государственном уровне будет гораздо более серьезным и систематичным, если придет осознание, что это не просто очередное социальное обязательство государства, на которое приходится тратить дополнительные деньги», – считает ректор Российской экономической школы (РЭШ) Рубен Ениколопов. Для государства решение экологических проблем – это в первую очередь выгодное вложение в собственных граждан, заявил ректор РЭШ.

[Полная версия публикации](#)

Загрязнение воды, воздуха и земли в России замедляет рост экономики

Загрязненным воздухом дышат 56 млн жителей России в 143 городах, почти все реки отравлены неочищенными сточными водами, ежегодно страна теряет около 300 000 га леса (70 % из-за пожаров), и даже коммунальный мусор уже через шесть лет негде будет размещать. Об этом пишет Счетная палата в отчете о нацпроекте «Экология», с которым ознакомились «Ведомости».

[Полная версия публикации](#)

Грязь большого города

В России идет «мусорная» реформа, которая принципиально изменит систему обращения с отходами. Главные вопросы – что делать с мусорными полигонами, строить или не строить мусоросжигательные заводы и как организовать переработку – столкнули власти, экспертов и жителей. Что предлагают одни, и чего боятся другие – в спецпроекте «Ъ».

[Полная версия публикации](#)

Мусорный атлас. Конфликты из-за обращения с отходами от Сочи до Владивостока

На Москву и Московскую область приходится 16 % всего объема мусора РФ, и проблемы столичного региона в этой отрасли вызывают повышенный интерес. Однако ситуация, сложившаяся вокруг ряда свалок в Подмосковье, – отнюдь не единственная в масштабе страны. Корреспонденты «Ъ» провели инвентаризацию конфликтов вокруг «мусорных» объектов в разных регионах России.

[Полная версия публикации](#)

Новости Счетной палаты

● Галина Изотова: в нацпроекте «Здравоохранение» нужны показатели удовлетворенности медпомощью

Одним из наиболее значимых вызовов национальной безопасности в сфере охраны здоровья является неудовлетворенность населения медицинской помощью. При этом в паспорте национального проекта «Здравоохранение» отсутствуют показатели, характеризующие уровень удовлетворенности граждан доступностью и качеством медицинских услуг. Об этом сообщила заместитель Председателя Счетной палаты Галина Изотова на заседании Координационного совета при Общественной палате Российской Федерации по национальным проектам и народосбережению.

● Алексей Кудрин: долю государства в экономике нужно снижать

Об этом заявил руководитель Счетной палаты в интервью «России-24» по итогам рассмотрения бюджета-2019 на пленарном заседании Госдумы.

«Если нужны ресурсы, то, может быть, не повышать налоги – это самая последняя мера, к которой можно обращаться, а может быть, продолжить тот процесс, который уже декларировался президентом в 2018 году в его послании, о том, что у нас избыточная доля государства в экономике и нужно уменьшать эту долю», – сказал глава ведомства.

● Алексей Кудрин предложил провести в конце года дополнительную оценку выполнения госпрограмм в 2019 году

Государственные программы – один из ключевых параметров бюджета, и оценка эффективности их выполнения должна быть максимально объективной. Однако по итогам 2019 года получить объективную картину не удалось. Об этом сообщил Председатель Счетной палаты Алексей Кудрин на пленарном заседании Госдумы по вопросу исполнения федерального бюджета в 2019 году.

«Программы призваны решать самые острые и насущные проблемы развития страны, – заявил Алексей Кудрин. – Однако методика оценки качества выполнения госпрограмм, которая применялась в 2019 году, на наш взгляд, не позволяет получить объективные результаты».

● Алексей Кудрин назвал ключевые проблемы исполнения бюджета 2019 года

Проблема неисполнения расходов бюджета уже перешла в разряд хронических. 2019 год не стал исключением и поставил несколько антирекордов. Об этом сообщил глава Счетной палаты Алексей Кудрин, представляя на Комитете Госдумы по бюджету и налогам заключение на отчет Правительства об исполнении бюджета в 2019 году.

«В 2019 году неисполнение бюджета составило 1 121 млрд рублей. Эти деньги не попали в экономику и замедлили ее рост. Безусловно, Центральный банк всегда регулирует денежную массу в экономике, и он это учел. Но все же Правительство не должно замораживать такое количество денег. Если планировали, то надо исполнять! Напомню, что из этих средств 823,8 млрд планируются к использованию в этом году на те контракты, которые не были исполнены в прошлом году. Еще 297,2 млрд рублей были перечислены в Резервный фонд Правительства и уже послужили антикризисным задачам. В этом смысле эти 1 121 млрд работают в этом году на разные задачи», – заявил глава Счетной палаты.

[Полная версия публикации](#)

● Счетная палата проверила исполнение бюджета в сфере здравоохранения

Счетная палата проверила, как в 2019 году исполняли бюджет Минздрав России, Росздравнадзор, Роспотребнадзор и Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА). Проверка показала, что в отчетном году все объекты перевыполнили прогнозные показатели по доходам. Наиболее значительное превышение отмечено у Минздрава – 185,7% от прогноза. При этом ни одному из ведомств в 2019 году не удалось исполнить расходы в полном объеме. Наименьший процент показало ФМБА – 89%, у остальных – около 97%.

[Полная версия публикации](#)

● Счетная палата проверила исполнение бюджета в государственных внебюджетных фондах

Счетная палата проверила, как в 2019 году исполняли бюджет Пенсионный фонд (ПФР), Фонд социального страхования (ФСС) и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС).

[Полная версия публикации](#)

● Алексей Кудрин встретился с Председателем Правительства Михаилом Мишустиным

На рабочей встрече обсуждалась подготовка проекта нового трехлетнего бюджета, рассчитанного на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов. Как сообщил глава кабмина, работа над документом завершена. 16 сентября на заседании Правительства весь бюджетный пакет был рассмотрен и одобрен для внесения в Государственную Думу. Михаил Мишустин поблагодарил Счетную палату за сотрудничество при подготовке главного финансового документа.

● Расходы на выздоровление: в чем особенность бюджетной политики 2021 года

В РБК опубликована статья Председателя Счетной палаты Алексея Кудрина. В ней говорится о том, что благоприятная ситуация с российскими бюджетными резервами позволяет подумать о расширении мер поддержки граждан и бизнеса и об увеличении трансфертов регионам. Нынешний период подготовки нового бюджета формируется в интересный момент: это бюджет эпохи пандемии и беспрецедентного мирового кризиса, но похоже, что Россия относительно успешно преодолела его острую фазу.

● Еще один шаг к открытости: Счетная палата впервые опубликовала заключения на ГРБС

Счетная палата завершила рассмотрение исполнения бюджета-2019 министерствами и ведомствами и проанализировала работу всех главных распорядителей бюджетных средств. Для увеличения открытости государственного аудита ведомство впервые в своей истории публикует в полном объеме все заключения, не имеющие ограничительных пометок (секретно и т. п.). В общей сложности посетителям сайта Счетной палаты будет доступно 79 отчетов.

● Дмитрий Зайцев: текущие объемы финансирования образования недостаточны для прорывного развития этой сферы

Сфера образования в России хронически недофинансируется: текущие расходы не покрывают даже фактические потребности отрасли, не говоря уже о ее развитии. Такое мнение высказал аудитор Счетной палаты Дмитрий Зайцев на правчаше в Государственной Думе.

«Доля государственных расходов на сферу образования в России не растет. Она составляет 3,6–3,8 % ВВП, что соответствует уровню 2014 года. Для сравнения: в среднем по странам Европейского Союза доля госрасходов на образование составляет 5 % ВВП. При этом надо понимать, что дефицит финансирования человеческого капитала сегодня – это прогрессирующее экономическое отставание завтра», – заявил Дмитрий Зайцев.

В большей степени, по словам аудитора, недостаток финансирования ощущает сфера высшего образования, особенно в части расходов на содержание и модернизацию учебной базы.

● Для пользы всему государству

В условиях пандемии Счетная палата РФ, как и другие органы государственной власти и ведомства, изменила формат работы: для 90 % сотрудников был организован дистанционный режим, приостановлены проверки до 1 июля. Новый формат никоим образом не сказался на эффективности работы аудиторов. О том, какие мероприятия Счетная палата проводит в текущем году, а также о ближайших планах журналу «Финконтроль» рассказала заместитель главы ведомства Галина Изотова.

[Полная версия публикации](#)

● Счетная палата проверила исполнение бюджета в сфере спорта

Счетная палата проверила, как в 2019 году исполняло бюджет Министерство спорта Российской Федерации. По итогам проверки Счетная палата отметила ряд положительных тенденций в работе Минспорта в отчетном году. Так, по сравнению с прошлым годом министерство показало более высокий процент исполнения расходов (91,6 % против 88 %), в 5 раз снизило дебиторскую задолженность и в 2,8 раза сократило объем незавершенного строительства.

[Полная версия публикации](#)

● Счетная палата проверила исполнение бюджета в сфере социальной защиты и занятости

Счетная палата проверила, как в 2019 году исполняли бюджет Минтруд России и подведомственный ему Роструд. Министерство как ответственный исполнитель и Федеральная служба как участник задействованы в трех государственных программах: «Социальная поддержка граждан», «Содействие занятости населения» и «Доступная среда». По итогам 2019 года расходы по госпрограммам исполнены на высоком уровне – от 97,9 до 99,4 %, а вот с реализацией получилось значительно хуже: невыполненными остались около четверти целевых показателей.

[Полная версия публикации](#)

● Данил Шилков: риски банкротств МСП из-за низкого спроса сейчас сохраняются

Аудитор Счетной палаты Данил Шилков рассказал в интервью порталу «Будущее России. Национальные проекты» о рисках банкротств малых предприятий и поддержке со стороны государства.

[Полная версия публикации](#)

● Эксперты: чем более автономны общественные советы при ФОИВ, тем лучше диалог с гражданами

Только пять общественных советов при федеральных ведомствах попали в группу с высоким уровнем содействия «открытому диалогу». К такому выводу пришли эксперты Счетной палаты и Центра перспективных управленческих решений (ЦПУР). Счетная палата представляет подробную оценку работы общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Это продолжение работы ведомства по развитию открытости государства.

[Полная версия публикации](#)

● Счетная палата проверила исполнение бюджета в сфере энергетики

Счетная палата проверила, как в 2019 году исполняло бюджет Министерство энергетики Российской Федерации. В отчетном периоде доходы Минэнерго составили 46,7 млрд рублей, или 106 %. Основной объем поступлений – свыше 94 % – пришелся на доходы по соглашениям о разделе продукции. Они в 2019 году превзошли прогноз на 8,6 %. Расходы министерство исполнило не полностью. Неосвоенными остались 891,7 млн рублей (3,4 % утвержденных бюджетных назначений). Больше половины неисполненных обязательств пришлось на межбюджетные трансферты из резервного фонда Правительства на развитие рынка газомоторного топлива.

[Полная версия публикации](#)

● Изменения в Плане проверок Счетной палаты

На сайте Счетной палаты опубликованы изменения Плана проверок, внесенные в августе 2020 года. В План вошло еще одно контрольное мероприятие, направленное на оценку эффективности оказания финансовой поддержки медицинским работникам, которые помогали гражданам в борьбе с коронавирусной инфекцией.

[Полная версия публикации](#)

● Счетная палата проверила исполнение бюджета в финансовой сфере

Счетная палата проверила, как в 2019 году исполняли бюджет Минфин России, Минэкономразвития России и Федеральное казначейство. Все ведомства перевыполнили план по доходам. Максимальное отклонение фактической суммы от прогнозной показало Минэкономразвития (на 23,6%), исполнив доходы в сумме 2,4 млрд рублей. Почти 99% составили поступления от возврата остатков субсидий юрлиц и межбюджетных трансфертов.

[Полная версия публикации](#)

● Счетная палата проверила исполнение бюджета в сфере культуры и туризма

Счетная палата проверила, как в 2019 году исполняли бюджет Минкультуры России и подведомственные ему «Московская академия хореографии» (МГАХ), «Московский государственный институт культуры» (МГИК) и «Российская академия музыки им. Гнесиных» (РАМ им. Гнесиных), а также Ростуризм. По итогам проверки контрольное ведомство отметило невысокие показатели исполнения расходов у проверенных объектов.

[Полная версия публикации](#)

● Счетная палата будет разбираться со школьной неуспешностью детей

В каждой школе есть ребята, которым сложнее дается программа, и они учатся хуже других. От чего зависит эта неуспешность и что с ней делать? К поискам ответов на эти вопросы присоединилась Счетная палата – высший орган финансового контроля страны.

О подробностях нового направления деятельности «Учительской газете» рассказала директор Департамента аудита образования, науки и инноваций Счетной палаты Светлана Меркушина.

[Полная версия публикации](#)

● Счетная палата проверила исполнение бюджета в сфере науки и высшего образования

Счетная палата проверила, как в 2019 году исполняли бюджет Минобрнауки России, Российская академия наук, РФФИ и Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт». Контрольное ведомство высказало замечания к формированию госзаданий подведомственных учреждений Минобрнауки.

[Полная версия публикации](#)

● Алексей Кудрин предложил ВОА стран БРИКС провести аудит по проблемам чистого воздуха и лесостроительства

Председатель Счетной палаты РФ и действующий Президент ИНТОСАИ Алексей Кудрин принял участие во второй официальной встрече руководителей ВОА стран-участниц БРИКС. Встреча состоялась в рамках председательства России в БРИКС в формате видеоконференции. Участники обсудили особенности работы в условиях пандемии и роль ВОА в преодолении ее последствий, а также наметили основные направления дальнейшего взаимодействия.

