



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»



Михаил Мень
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

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.

