

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 мая 2018 года № 25К (1246) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «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» (с учетом информации 85 контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации):

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.

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

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «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» (с учетом информации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации)

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия:
пункт 2.3.1.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год, пункт 3 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 15 ноября 2017 года № Пр-2319.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Документы стратегического планирования Российской Федерации, в том числе в сфере обращения с отходами; законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регулирующие отношения в сфере обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами;

реализация мероприятий в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами и по ликвидации накопленного вреда окружающей среде; соглашения на предоставление субсидий, бухгалтерская отчетность, бюджетная отчетность, статистическая и иная отчетность, первичные учетные документы по использованию бюджетных средств; иные документы и материалы, необходимые для проведения экспертно-аналитического мероприятия.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Анализ государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы в части достижения показателей, характеризующих результативность реализации отдельных мероприятий указанной государственной программы.

2. Обоснованность предоставления и использования субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на оказание государственной поддержки мероприятий, реализуемых субъектами Российской Федерации в области обращения с отходами и ликвидации накопленного вреда окружающей среде в соответствии с федеральными законами «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» и «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

3. Оценка результативности предпринимаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации мер в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (г. Москва) (по запросу); Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (г. Москва) (по запросу); Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (г. Москва) (по запросу); территориальные органы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (по запросу); контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации.

Исследуемый период: 2016-2017 годы и истекший период 2018 года.

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия: с января по май 2018 года.

Актуальность проведения экспертно-аналитического мероприятия обусловлена острой проблемой в сфере обращения с отходами и необходи-

мостью выработки предложений по увеличению бюджетных расходов с целью повышения доли утилизации отходов, в том числе твердых коммунальных отходов, и улучшения состояния окружающей среды, которое в настоящее время оценивается по целому ряду экологических параметров как неблагоприятное, в том числе в связи с нерешенностью проблемы в указанной сфере.

По данным Росстата (Росприроднадзора), объем образованных в 2016 году отходов составил 5,43 млрд. т, из которых 3,44 млн. т составляют твердые коммунальные отходы.

При этом объем образованных отходов (в том числе твердых коммунальных), определяемый по данным отчетной формы федерального статистического наблюдения № 2-ТП (отходы) «Сведения об образовании, обработке, утилизации, обезвреживании, транспортировании и размещении отходов производства и потребления», утвержденной приказом Росстата от 10 августа 2017 года № 529 «Об утверждении статистического инструментария для организации Федеральной службой по надзору в сфере природопользования федерального статистического наблюдения за отходами производства и потребления» (далее - форма № 2-ТП (отходы)), предоставляемой в осуществляющие статистическое наблюдение по данной форме территориальные органы Росприроднадзора только юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, не учитывает объем твердых коммунальных отходов (далее - ТКО), образуемых населением, в результате чего объемы ТКО, образуемые населением, не учитываются ни одной формой статистической отчетности.

В то же время объем ТКО, образуемых населением, по данным контрольно-счетных органов только 36 субъектов Российской Федерации, полученным ими от природоохранных органов субъектов Российской Федерации или из территориальных схем обращения с отходами (далее - территориальная схема), составил в 2016 году 34,1 млн. т (расчетно), что практически в 10 раз выше объема ТКО, данными о которых обладает Росприроднадзор - орган исполнительной власти, являющийся администратором доходов от платы за размещение отходов, в том числе коммунальных.

При этом по результатам проведенного контрольного мероприятия «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 подпрограммы П «Приоритетный проект «Чистая страна», в том числе

в части реализации мероприятий в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами в 2016-2017 годах» (далее - контрольное мероприятие) в отношении Департамента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Северо-Западному федеральному округу установлено, что из 11127 и 9065 субъектов экономической деятельности, от которых поступила плата за негативное воздействие на окружающую среду (далее - НВОС) (отходы) в 2016 и 2017 годах, соответственно, количество не отчитавшихся по форме № 2-ТП (отходы) составляет 5131 в 2016 году и 2302 субъекта экономической деятельности в 2017 году, или 46,1 % и 25,4 %, соответственно.

Достоверность представленных данных об объеме образованных и размещенных отходов по форме № 2-ТП (отходы) подтверждается лишь при проведении территориальными органами Росприроднадзора контрольных мероприятий в отношении субъектов экономической деятельности, относящихся к федеральному экологическому надзору. При этом субъекты экономической деятельности, относящиеся к региональному уровню экологического надзора, не обладают информацией по форме № 2-ТП (отходы), представляемой в Росприроднадзор, что не позволяет региональным надзорным органам осуществлять соответствующий контроль.

Вместе с тем большинство субъектов экономической деятельности, обязанных в соответствии с приказом Росстата от 10 августа 2017 года № 529 «Об утверждении статистического инструментария для организации Федеральной службой по надзору в сфере природопользования федерального статистического наблюдения за отходами производства и потребления» предоставлять отчетность по форме № 2-ТП (отходы), но не предоставивших ее, относятся к субъектам малого и среднего предпринимательства, что не позволяет в отношении них наложить административный штраф за впервые совершенное административное правонарушение, предусмотренный статьей 8.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП), поскольку в соответствии с частью 1 статьи 4.1.1 КоАП субъектам малого и среднего предпринимательства, лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридическим лицам, а также их работникам за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей раздела II КоАП или закона субъекта Российской Федерации об ад-

министративных правонарушениях, административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение при наличии обстоятельств, предусмотренных частью 2 статьи 3.4 КоАП (предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба), за исключением отдельных случаев, предусмотренных частью 2 указанной статьи.

Таким образом, сведения о количестве образующихся отходов, определенные по данным формы № 2-ТП (отходы), являются не достаточно корректными.

В результате достоверная информация об отходах, включая ТКО, в части их объема, состава, ресурсной ценности, о возможностях производства из них товаров и другие сведения у Росприроднадзора - органа исполнительной власти, осуществляющего контрольную деятельность за состоянием окружающей среды, и Минприроды России - федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики, в том числе в сфере обращения с отходами, и осуществляющего политику в этой сфере деятельности, отсутствуют.

Несмотря на то, что по данным формы № 2-ТП (отходы) за 2016 год в общем объеме отходов доля ТКО (без учета ТКО населения) невелика (не более 0,1 %), они возникают повсеместно и находятся в самой среде обитания человека, представляют для здоровья особую опасность, в связи с чем требуется их оперативное удаление, в том числе утилизация.

Однако, по данным Росприроднадзора, из общего объема указанных ТКО перерабатываются (утилизируются и обезвреживаются) в среднем 38,6 % (за 2016 год), причем только ТКО индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, отчитавшихся по форме № 2-ТП (отходы).

Основной объем образующихся твердых коммунальных отходов размещается на полигонах, свалках или образует мусорные навалы.

По данным Росприроднадзора, в 2017 году выявлены 10817 свалок, занимающих площадь 5635 га, и 38704 навала мусора на площади 3990 га, а ликвидированы (с учетом ранее выявленных) 7374 свалки (на площади 2354 га) и 26258 навалов мусора (на площади 10773 гектара).

Причем количество несанкционированных свалок и навалов мусора значительно больше полигонов ТКО, специально оборудованных для размещения отходов, внесенных в государственный реестр объектов размещения отходов (далее - ГРОРО), ведение которого осуществляется Росприроднадзором в соответствии с приказом Минприроды России от 30 сентября 2011 года № 792, которых по состоянию на конец 2017 года насчитывается 1100.

При этом 53 % площадей, находящихся под свалками и навалами, - это земли населенных пунктов (5093 га), 15 % - земли сельхозназначения (1488 га), 7 % - лесного фонда (666 га), 25 % - земли иных категорий.

Вместе с тем по данным, полученным в ходе экспертно-аналитического мероприятия, остаточная емкость полигонов может быть исчерпана в ближайшее время. Так, остаточная емкость 15 действующих полигонов Московской области составляет 33,5 млн. т и при текущих темпах размещения отходов будет исчерпана уже через 3 года.

В настоящее время в Московском регионе (г. Москва и Московская область), где ежегодно образуются около 11,7 млн. т ТКО (по данным территориальных схем: г. Москва - 7918,1 тыс. т (2015 год), Московская область - 3835,0 тыс. т (2016 год). При этом г. Москва не имеет собственных полигонов, так как захоронение отходов в черте населенных пунктов в соответствии с пунктом 5.3 Национального стандарта Российской Федерации «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Общие требования к полигонам для захоронения отходов» ГОСТ Р 56598-2015 и пунктом 5 статьи 12 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Федеральный закон № 89-ФЗ) запрещено.

В результате весь объем отходов, образуемых на территории г. Москвы, поступает на полигоны Московской области, часть из которых спроектирована еще в 50-70 годы.

Согласно данным территориальной схемы Московской области 15 включенных в ГРОРО полигонов способны принять в 2017 году не более 3,8 млн. т отходов.

Информация о мощности полигонов ТКО Московской области представлена в таблице:

Наименование объекта	Мощность полигона, плановая, тыс. т/г.		
	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Полигон ТКО «Ядрово»	420	420	600
Полигон ТКО «Непейно»	130	130	260

Наименование объекта	Мощность полигона, плановая, тыс. т/г.		
	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Полигон ТКО «Воловичи»	140	140	200
Полигон ТКО «Астапово»	40	40	47
Полигон ТКО «Торбеево»	400	400	400
Полигон ТКО «Храброво»	30	30	90
Полигон ТКО «Каргашино»	130	130	130
Полигон ТКО «Тимохово»	1150	1150	1500
Полигон ТКО «Озеры»	32	32	32
Полигон ТКО «Малая Дубна»	89	89	89
Полигон ТКО «Шатурский»	80	80	200
Полигон ТКО «Егорьевский»	25	25	54
Полигон ТКО «Алексинский карьер»	400	400	400
Полигон ТКО «Лесная»	600	600	600
Полигон ТКО «Сабурово»	120	120	120
Итого	3786	3786	4722

В итоге полигоны в Московской области перегружены, что приводит к неблагоприятным экологическим последствиям и, как следствие, росту социальной напряженности.

Аналогичная ситуация в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области, где, по данным Росприроднадзора, остаточная вместимость полигонов ТКО на 1 января 2018 года составляет 3,11 млн. т, и с учетом ежегодно размещаемых отходов ТКО (от организаций и населения) в объеме более 4,1 млн. т (расчетно) ее хватит не более чем на 1 год.

Напряженная ситуация наблюдается и в других регионах. Так, по данным Росприроднадзора, мощности полигонов хватит на 6 месяцев в Республике Крым, на срок от года до 3 лет - в Астраханской (1,1), Калужской (2,8), Орловской (2,8), Тверской областях (3,0), республиках Бурятия (1,3), Башкирия (1,4), Кабардино-Балкария (3,0), на срок свыше 3 лет, но не больше 5 - в республиках Калмыкия (3,1), Северная Осетия - Алания (4,9), а также в Забайкальском крае (3,9), Карачаево-Черкесской Республике (3,9), Тюменской области (4,9).

При этом при размещении ТКО на полигонах безвозвратно пропадают тонны ценных видов сырья и материалов, таких как бумага, стекло, металлы, пластик.

Проблема в сфере обращения с отходами усугубляется еще и наличием отходов, накопленных в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности.

Согласно данным, приведенным в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 года № 176 (далее - Стратегия экологической безопасности), свыше 30000 млн. т отходов накоплено в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности. По итогам инвентаризации территорий выявлены 340 объектов накопленного вреда окружающей среде, являющихся источником потенциальной угрозы жизни и здоровью 17 млн. человек. При этом в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2017 года № 445 «Об утверждении Правил ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде» в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде по состоянию на 1 марта 2018 года включены 90 объектов.

Таким образом, сложившаяся экологическая ситуация в Российской Федерации требует принятия безотлагательных решений, что подтверждается и результатами проведенного в рамках мероприятия опроса населения, который показал его высокую заинтересованность и готовность принять участие в незамедлительном решении вопроса, связанного с ТКО.

Особенно остро вопрос с обращением с отходами стоит, как показала активность респондентов, в Московской области (21,5 %), г. Санкт-Петербурге (18,5 %) и г. Москве (16,5 процента).

Из 9801 участника опроса 94,6 % респондентов признали наличие проблем в сфере обращения с отходами в их регионах (районах) проживания; 85,2 % считают принимаемые органами власти меры по охране окружающей среды в части обращения с отходами, включая ранее накопленные, неудовлетворительными; 99,7 % знают, что такое раздельный сбор отходов; 98,7 % готовы собирать раздельно образующиеся отходы. Вместе с тем только 47,8 % респондентов знают, куда сдавать отходы на переработку, а 57,9 % знают, куда сдать опасные отходы.

Из общего числа респондентов 98,2 % считают утилизацию отходов наиболее эффективным способом обращения с ними, чем сжигание (1,2 %) или захоронение (0,6 процента).

Информация об объемах образующихся отходов, в том числе ТКО, а также количестве объектов переработки отходов, их обезвреживания

(сжигания) представлена в приложении 1 (приложения в Бюллетене не публикуются).

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

1. Анализ государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы в части достижения показателей, характеризующих результативность реализации отдельных мероприятий указанной государственной программы

Основные приоритеты в области экологической политики, включая сферу обращения с отходами, обеспечивающие конституционные права человека на благоприятную окружающую среду, закреплены в настоящее время в ряде стратегических документов.

Так, Основами государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года, утвержденными Президентом Российской Федерации от 30 апреля 2012 года, определены основные цели и задачи в области экологического развития, в том числе совершенствование нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности и обеспечение экологически безопасного обращения с отходами.

Необходимость ликвидации накопленного загрязнения и управления бытовыми отходами отмечена и в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р.

Одним из приоритетов государственной экологической политики в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683, являются рациональное природопользование и экология живых систем, напрямую связанные с решением проблем в сфере обращения с отходами.

Сохранение и восстановление природной среды, обеспечение ее качества - одна из основных целей Стратегии экологической безопасности, для достижения которой надлежит решить задачи, в том числе, по повышению уровня утилизации отходов производства и потребления и ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

На необходимость безотлагательного решения этой проблемы и недопустимость дальнейшего продления сроков начала реформы указывал

в своем обращении к Федеральному Собранию Президент Российской Федерации, ставя задачу по улучшению состояния окружающей среды и, в первую очередь, путем рекультивации свалок в черте города и повышения уровня утилизации отходов производства и потребления.

Основным инструментом достижения поставленных в сфере обращения с отходами целей является государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 326 (далее - государственная программа), целью которой являются повышение уровня экологической безопасности и сохранение природных систем.

Достижение цели государственной программы обеспечивается решением ряда задач, в том числе направленных на снижение общей антропогенной нагрузки на окружающую среду на основе повышения экологической эффективности экономики посредством реализации соответствующих мероприятий.

Одним из основных мероприятий государственной программы является нормативное правовое, методическое и информационно-аналитическое обеспечение регулирования в области охраны окружающей среды в части вопросов в сфере обращения с отходами и ликвидации накопленного вреда окружающей среде, с целью оценки степени реализации которого в рамках экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ нормативных правовых актов, регулирующих деятельность в сфере обращения с отходами производства и потребления и ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

По результатам проведенного анализа установлено, что государственная политика в сфере обращения с отходами в России вплоть до 2014 года была направлена в основном на размещение отходов на полигонах и взимание за это платы, что, в том числе, и привело к перегруженности полигонов ТКО и росту числа свалок.

В 2014 году в природоохранное законодательство внесены масштабные изменения, в том числе в сфере обращения с отходами. Приняты федеральные законы от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 219-ФЗ), 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 утратив-

шими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 458-ФЗ), реализация которых должна обеспечить оздоровление окружающей среды, в том числе путем стимулирования хозяйствующих субъектов к сокращению негативного воздействия отходов производства и потребления на нее в процессе осуществления хозяйственной деятельности, включая сферу обращения с отходами.

Информация об основных изменениях, внесенных в природоохранное законодательство в части регулирования деятельности в сфере обращения с отходами, представлена в приложении 2.

Так, Федеральным законом № 219-ФЗ в целях стимулирования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность, к проведению мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду при исчислении платы за негативное воздействие на нее (за размещение отходов) к ставкам такой платы с 1 января 2020 года предусмотрено применение понижающих коэффициентов.

Основные новации природоохранного законодательства в части регулирования деятельности в сфере обращения с отходами, включая твердые коммунальные отходы, внесены Федеральным законом № 458-ФЗ, который определил новую систему регулирования деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами и создал экономические стимулы для снижения негативного воздействия на окружающую среду в сфере обращения с отходами, в том числе введение экологического сбора.

Так, в соответствии с пунктом 7 статьи 24.2 Федерального закона № 89-ФЗ (в редакции Федерального закона № 458-ФЗ) установлено, что экологический сбор уплачивается производителями или импортерами товаров, не обеспечивающими самостоятельно утилизацию от использования товаров и упаковки.

Исчисление и уплата экологического сбора осуществляются производителями, импортерами товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, по каждой группе товаров в соответствии с пунктом 2 статьи 24.2 Федерального закона № 89-ФЗ (в редакции Федерального закона № 458-ФЗ), т.е. по каждой группе товаров, подлежащих утилизации, для которой установлен норматив утилизации.

Нормативы утилизации для каждой группы товаров и группы упаковки товаров устанавливаются в процентах от общего количества выпущенных в обращение на территории Российской Федерации товаров, выраженного

в единицах массы или в единицах товаров, либо упаковки товаров, выраженной в единицах массы упаковки, использованной для таких товаров.

В соответствии с пунктом 10 статьи 24.5 Федерального закона № 89-ФЗ (в редакции Федерального закона № 458-ФЗ) средства, поступившие в федеральный бюджет в счет уплаты экологического сбора, расходуются посредством реализации государственных программ Российской Федерации в форме предоставления субсидий субъектам Российской Федерации на софинансирование утвержденных в установленном порядке региональных программ в области обращения с отходами и территориальных схем обращения с отходами, на покрытие расходов на сбор, транспортирование, обработку, утилизацию отходов от использования товаров, на покрытие дефицита средств, поступающих в счет оплаты населением услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, на выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для строительства объектов, используемых для обработки, утилизации отходов, объектов обезвреживания отходов, на строительство и оснащение таких объектов.

При этом пунктом 11 статьи 24.5 Федерального закона № 89-ФЗ (в редакции Федерального закона № 458-ФЗ) установлено, что средства, поступившие в федеральный бюджет в счет уплаты экологического сбора, в приоритетном порядке предназначаются для выполнения нормативов утилизации отходов от использования товаров, обязанность по утилизации которых исполнена производителями, импортерами таких товаров путем уплаты экологического сбора, а также:

- для строительства, реконструкции, технического перевооружения, модернизации производственно-технических комплексов, осуществляющих обращение с отходами;

- для разработки и внедрения промышленного оборудования российского производства в целях утилизации и обезвреживания отходов;

- для софинансирования региональных программ в области обращения с отходами в части строительства объектов, используемых для сбора, транспортирования, обработки, утилизации отходов от использования товаров.

Кроме того, изменения, внесенные Федеральным законом № 458-ФЗ, коснулись понятийного аппарата Федерального закона № 89-ФЗ, в статью 1 указанного закона введены новые основополагающие понятия в сфере обращения с отходами.

Так, указанным законом введено новое понятие «твердые коммунальные отходы», в соответствии с которым твердые коммунальные отходы -

это отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд, а также отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами.

Учитывая приоритет государственной политики в сфере обращения с отходами с 2015 года, в соответствии с Федеральным законом № 219-ФЗ статья 1 Федерального закона № 89-ФЗ дополнена новым понятием - «утилизация отходов», т.е. их использование для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов по прямому назначению (рециклинг), возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), а также извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация). Утилизация отходов является одним из механизмов обеспечения экологически безопасного обращения с отходами, предупреждения и сокращения их образования.

Также введено понятие «региональный оператор» по обращению с ТКО (далее - региональный оператор), которым является юридическое лицо, обязанное заключить договор на оказание услуг по обращению с ТКО, образующимися в зоне его деятельности, с собственником указанных отходов, а также оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами - индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, осуществляющие деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов.

С целью регулирования деятельности операторов и региональных операторов по обращению с ТКО в Федеральный закон № 89-ФЗ введена новая глава V.1 (статьи 24.6-24.13).

Так, в соответствии с пунктом 5 статьи 24.6 Федерального закона № 89-ФЗ статус регионального оператора присваивается на срок более чем 10 лет на основании конкурсного отбора, который проводится уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (далее - РОИВ) в порядке, установленном Правилами проведения уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с ТКО, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2016 года № 881.

Следует отметить, что до 2016 года плата за размещение ТКО, образуемых населением, согласно статье 16 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» не взималась. В результате при росте объемов этих отходов, размещаемых на полигонах, и их негативного воздействия на окружающую среду, никто за это не платил. В соответствии с внесенными в 2014 году в Федеральный закон № 89-ФЗ изменениями, в рамках реформы сферы обращения с отходами обязанность по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов с 2016 года возложена на операторов и региональных операторов, осуществляющих деятельность по их размещению (абзац 2 части 1 статьи 16.1 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», пункты 4, 5 статьи 23 Федерального закона № 89-ФЗ).

Согласно пункту 9 статьи 23 Федерального закона № 89-ФЗ, расходы в части внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду за размещение ТКО учитываются при установлении тарифов для оператора по обращению с ТКО и регионального оператора в порядке, установленном Основами ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 года № 484 «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами» (вместе с Правилами регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами) (далее - Основы ценообразования).

В соответствии с пунктами 1, 3 статьи 24.9 Федерального закона № 89-ФЗ регулирование тарифов в области обращения с ТКО осуществляется РОИВ или в случае передачи соответствующих полномочий законом субъекта Российской Федерации органами местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Единый тариф на услугу по обращению с ТКО устанавливается в отношении региональных операторов. Иные подлежащие регулированию тарифы устанавливаются в отношении операторов по обращению с ТКО.

Согласно пунктам 4, 5 Основ ценообразования регулируемые виды деятельности в области обращения с ТКО осуществляются по ценам, определенным по соглашению сторон, но не превышающим утвержденные тарифы. Тарифы устанавливаются в отношении каждой организации, осуществляющей регулируемые виды деятельности в области обращения с ТКО, и в отношении каждого осуществляемого регулируемого вида деятельно-

сти в области обращения с ТКО с учетом территориальной схемы обращения с отходами, в том числе ТКО.

Из пункта 6 Основ ценообразования следует, что регулированию подлежат следующие виды тарифов:

- единый тариф на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами;
- тариф на обработку твердых коммунальных отходов;
- тариф на обезвреживание твердых коммунальных отходов;
- тариф на захоронение твердых коммунальных отходов.

В соответствии со статьей 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 184-ФЗ) и статьей 6 Федерального закона № 89-ФЗ (в редакции Федерального закона № 458-ФЗ) полномочия в области обращения с отходами отнесены к полномочиям субъектов Российской Федерации, которые уточнены с учетом появления новых понятий в сфере обращения с отходами.

Анализ полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере обращения с отходами производства и потребления показал, что в соответствии со статьей 6 Федерального закона № 89-ФЗ к полномочиям субъектов Российской Федерации отнесены:

- разработка и реализация региональных программ;
- участие в разработке и выполнении федеральных программ;
- утверждение предельных тарифов;
- принятие в соответствии с законодательством Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих правила осуществления деятельности региональных операторов и контроль за их исполнением;
- утверждение производственных программ операторов по обращению с ТКО;
- определение в программах социально-экономического развития субъектов Российской Федерации прогнозных показателей и мероприятий по сокращению количества твердых коммунальных отходов, предназначенных для захоронения;
- утверждение инвестиционных программ операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, осуществляющих регулируемые виды деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами;

- организация деятельности по сбору (в том числе разделному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов;

- утверждение порядка сбора твердых коммунальных отходов (в том числе их разделного сбора);

- регулирование деятельности региональных операторов, за исключением установления порядка проведения их конкурсного отбора;

- разработка и утверждение территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

В свою очередь, к полномочиям муниципальных образований отнесено участие в организации деятельности по обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих районов и городских округов.

К полномочиям Российской Федерации в соответствии со статьей 5 Федерального закона № 89-ФЗ отнесено установление порядка взимания экологического сбора (порядка его исчисления, взыскания, срока уплаты, зачета, возврата излишне уплаченных или излишне взысканных сумм экологического сбора), введенного с 1 января 2015 года, а также порядка предоставления из федерального бюджета субсидий субъектам Российской Федерации из средств, поступивших в счет его уплаты, на финансирование работ по обращению с отходами.

Кроме того, изменения в природоохранное законодательство были внесены в 2016 году Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 254-ФЗ).

Согласно пункту 1 статьи 3 Федерального закона № 254-ФЗ в статью 1 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» внесены изменения, связанные с введением таких новых понятий, как «накопленный вред окружающей среде» и «объекты накопительного вреда окружающей среде».

Так, накопленным вредом окружающей среде является вред, возникший в результате прошлой экономической и иной деятельности, обязанности по устранению которого не были выполнены либо были выполнены не в полном объеме, а объектами накопленного вреда окружающей среде признаются территории и акватории, на которых выявлен накопленный вред окружающей среде, объекты капитального строительства и объекты размещения отходов, являющиеся источником накопленного вреда окружающей среде.

На необходимость разработки и принятия указанного закона обращала внимание Счетная палата Российской Федерации по результатам контрольного мероприятия «Проверка использования в 2013-2014 годах и истекшем периоде 2015 года средств федерального бюджета и федерального имущества, предназначенных для обеспечения функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения и осуществления контрольно-надзорных функций в сфере их деятельности», по результатам которого было установлено, что выявленные нарушения при реализации мероприятий по ликвидации накопленного вреда окружающей среде обусловлены, в том числе, правовой неурегулированностью данного вопроса.

Таким образом, на федеральном уровне была подготовлена законодательная основа для проведения прежде всего регионами масштабной реформы в сфере обращения с отходами в части перехода на новую систему организации деятельности по обращению с ТКО и выполнения работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, что предусмотрено утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 года № 1082-р «Об утверждении плана основных мероприятий по проведению в 2017 году в Российской Федерации Года экологии» планом основных мероприятий по проведению в 2017 году Года экологии в Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 января 2016 года № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии».

Однако анализ нормативных правовых актов показал наличие ряда нерешенных вопросов.

1. Согласно пункту 4 статьи 80.2¹ Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» порядок организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде устанавливается Правительством Российской Федерации. Вместе с тем порядок организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде до настоящего времени Правительством Российской Федерации не установлен. Таким образом, отсутствие установленного порядка организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде может оказать негативное влияние на дальнейшее планирование мероприятий по ликвидации накопленного вреда окружающей среде в рамках региональных программ.

¹ Согласно части 2 статьи 6 Федерального закона № 254-ФЗ (в редакции Федерального закона от 28 декабря 2016 года № 486-ФЗ) пункт 4 статьи 80.2 вступает в силу с 1 января 2017 года.

2. До настоящего времени не выполняется пункт 27 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 года № 1156 (далее - постановление № 1156), которым определено, что с 1 января 2018 года не допускается транспортирование ТКО с использованием мусоровозов, не оснащенных аппаратурой спутниковой навигации. Указанная норма не реализуется ввиду отсутствия утвержденного Минтрансом России перечня видов автомобильных транспортных средств, используемых для транспортирования ТКО, утверждение которого предусмотрено пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 года № 641 «Об оснащении транспортных, технических средств и систем аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS». Кроме того, только в феврале 2018 года Минприроды России внесен в Правительство Российской Федерации проект постановления, предусматривающий возможность сбора, обработки информации о маршрутах перевозки твердых коммунальных отходов с бортовых устройств спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS, а также устройств видеосъемки. В соответствии с указанным проектом постановления перечень информации, представляемой в Единую государственную информационную систему учета отходов от использования товаров, дополняется информацией о маршрутах движения транспортных средств, осуществляющих транспортирование твердых коммунальных отходов, а также объемом и (или) массой транспортируемых ТКО. Ввиду отсутствия указанных нормативных актов не осуществляется мониторинг движения мусоровозов в реальном времени, в том числе с целью недопущения образования несанкционированных свалок.

3. Нормативными правовыми актами не определены конкретные виды отходов, относящиеся к твердым коммунальным отходам, что затрудняет возможность получения полной и достоверной информации об указанных отходах.

Так, исходя из понятия ТКО, в соответствии с Федеральным законом № 89-ФЗ принадлежность отходов к ТКО определяется следующими критериями:

- образование происходит в жилых помещениях;
- образование происходит в процессе потребления физическими лицами;
- к ТКО относятся также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд;

- к ТКО также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами.

При этом Федеральный классификационный каталог отходов, утвержденный приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 22 мая 2017 года № 242 (далее - ФККО), состоит из блоков и кодов, не предусматривающих однозначного деления на виды, относящиеся к твердым коммунальным отходам, в связи с чем, исходя из ФККО, определить, какие конкретно отходы относятся к ТКО, не представляется возможным, например:

- в блок 70000000000 «Отходы при водоснабжении, водоотведении, деятельности по сбору, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов» входит код 73000000000 «Отходы коммунальные, подобные коммунальным на производстве и при предоставлении услуг населению», включающий коды 73100000000 «Отходы коммунальные твердые», 73300000000 «Отходы потребления на производстве, подобные коммунальным» и т.д., явно относящиеся к ТКО. В то же время блок 70000000000 содержит код 73200000000 «Отходы жизнедеятельности населения в неканализованных зданиях и прочие аналогичные отходы, не относящиеся к твердым коммунальным отходам».

- вид отхода «лампы ртутные, ртутно-кварцевые, люминесцентные, утратившие потребительские свойства» может образовываться в жилых помещениях в результате утраты потребительских свойств осветительных элементов. Данный отход входит в блок 4 «Отходы потребления производственные и непроизводственные; материалы, изделия, утратившие потребительские свойства, не вошедшие в блоки 1-3, 6-9», код 47000000000 «Отходы оборудования и прочей продукции, подлежащей особому контролю».

4. Механизм взимания экологического сбора нуждается в доработке. Так, несмотря на то, что Росприроднадзором разработана Единая государственная система учета отходов от использования товаров (далее - ЕГИС УОИТ), которая должна содержать информацию об отходах от использования товаров, о наличии мощностей основного технологического оборудования по обеспечению их утилизации и иную предусмотренную статьей 24.3 Федерального закона № 89-ФЗ информацию, а постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 года № 1520 определены поставщики статистической и иной информации в ЕГИС УОИТ (Минпромторг

России, ФТС России, Казначейство России, Росстат), эта система не позволяет получить Росприроднадзору полную и достоверную информацию об импортерах, производителях и количестве ввезенных или реализованных ими товаров (упаковок), в результате чего Службой не обеспечивается полноценный контроль за полнотой уплаты экологического сбора.

5. КоАП не предусмотрена административная ответственность за непредставление декларации, отчетности, расчета и невнесение экологического сбора в установленные сроки, а также за предоставление недостоверных сведений в декларации, отчетности и расчетах экологического сбора.

6. Не урегулирован вопрос стимулирования деятельности по переработке отходов производства и потребления при участии малого бизнеса и населения в деятельности по сортировке, переработке отходов, ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде. Проект федерального закона № 1039273-6 «О внесении изменений в статью 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающий освобождение от обложения НДФЛ доходов физических лиц, полученных от реализации макулатуры, разработанный рядом депутатов и внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 7 апреля 2016 года, до настоящего времени не рассмотрен.

7. Законодательством в области обращения с отходами не определен механизм обеспечения бесперебойной работы новой системы по обращению с ТКО в случае наступления событий (банкротство, ликвидация, отказ от обязательств), при которых юридическое лицо не сможет исполнять принятые на себя обязательства до окончания конкурсного отбора по выбору нового регионального оператора.

Кроме того, КоАП не предусмотрена административная ответственность за уклонение юридических лиц от заключения договоров с региональными операторами по вывозу мусора, а также за нарушение региональными операторами утвержденной схемы логистики отходов, что создает дополнительные риски по срыву реализации реформы в сфере обращения с отходами.

Вместе с тем следует отметить, что в соответствии с принятым Федеральным законом № 458-ФЗ полномасштабно реформа в сфере обращения с отходами должна была быть начата с 1 января 2017 года, однако из-за длительной подготовки и принятия необходимых для реализации Федерального закона № 458-ФЗ нормативных правовых актов, установленных перечнем нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, необ-

ходимых для реализации положений Федерального закона № 458-ФЗ, утвержденным протоколом совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Г. Хлопонина от 9 апреля 2015 года № АХ-П9-24пр (далее - перечень нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации № АХ-П9-24пр), и, соответственно, затягиванием сроков принятия необходимых актов на региональном уровне начало реформы Федеральным законом от 28 декабря 2016 года № 486-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 486-ФЗ) перенесено на 1 января 2019 года.

Так, из 29 актов, предусмотренных перечнем нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации № АХ-П9-24пр, необходимых для реализации Федерального закона № 458-ФЗ, 17 приняты спустя 6-24 месяца от установленного срока их подготовки.

При этом из-за длительной разработки нормативных правовых актов, необходимых для исчисления и уплаты экологического сбора, его уплата в 2015-2016 годах была невозможна, что привело к непоступлению в федеральный бюджет доходов от экологического сбора, а также не позволило осуществить предусмотренные в статье 24.5 Федерального закона № 89-ФЗ мероприятия, реализуемые, в том числе, за счет средств экологического сбора.

Последний необходимый акт - приказ Росприроднадзора от 22 августа 2016 года № 488 «Об утверждении формы расчета суммы экологического сбора» - вступил в силу только 22 октября 2016 года, после чего вся необходимая нормативная правовая база для взимания указанного сбора была сформирована. Учитывая изложенное, и в соответствии с пунктом 2 статьи 24.5 Федерального закона № 89-ФЗ производители и импортеры товаров, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских свойств, впервые только в 2017 году (в срок до 15 апреля 2017 года) произвели уплату экологического сбора.

В соответствии с указанным протоколом порядок предоставления субсидий из федерального бюджета субъектам Российской Федерации из средств, поступивших в счет уплаты экологического сбора, на финансирование работ по обращению с отходами должен был быть разработан в IV квартале 2015 года.

Однако указанный нормативный правовой акт принят только в феврале 2018 года, в результате возможность расходования средств экологического сбора не могла быть реализована, что снижало его стимулирующую роль.

На необходимость ускорения принятия указанного акта Счетная палата Российской Федерации обращала внимание еще в 2016 году по итогам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ влияния изменений природоохранного законодательства Российской Федерации на деятельность хозяйствующих субъектов в части сокращения негативного воздействия на окружающую среду» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 30 ноября 2016 года № 64К (1139)).

Несмотря на то, что внесенные в федеральное законодательство в части регулирования деятельности по обращению с отходами изменения создали условия для формирования в субъектах Российской Федерации новых систем обращения с ТКО, затягивание сроков принятия нормативных правовых актов, необходимых для реализации указанных изменений, также затормозило начало реформы на региональном уровне.

Информация о плановых сроках подготовки нормативных правовых актов, необходимых для реализации внесенных в природоохранное законодательство изменений, и фактических сроках их принятия представлена в приложении 3.

В свою очередь, 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 Федерального закона № 89-ФЗ должен был разработать региональную программу в области обращения с отходами, в том числе твердыми 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 предельные тарифы в области обращения с твердыми коммунальными отходами (тарифы на обработку, обезвреживание и захоронение ТКО и единый тариф на услугу регионального оператора по обращению с ТКО).

В соответствии с пунктом 1 статьи 13.3 Федерального закона № 89-ФЗ территориальная схема утверждается в целях организации и осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению отходов уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Разработка и утверждение территориальной схемы обращения с отходами - необходимое условие для разработки региональной программы в области обращения с отходами, в том числе с ТКО.

В свою очередь, в соответствии с пунктом 12 статьи 24.5 Федерального закона № 89-ФЗ наличие региональной программы является обязатель-

ным условием предоставления субсидии субъекту Российской Федерации из средств, поступивших в федеральный бюджет в счет уплаты экологического сбора. Также в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами согласно пункту 1 статьи 24.6 Федерального закона № 89-ФЗ обеспечивается деятельность регионального оператора, в том числе по утилизации ТКО.

На основании статьи 37 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» государственные программы субъекта Российской Федерации разрабатываются в соответствии с приоритетами социально-экономического развития, определенными стратегией социально-экономического развития субъекта Российской Федерации с учетом отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации и стратегий социально-экономического развития макрорегионов, на период, определяемый высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Перечень государственных программ субъекта Российской Федерации, порядок их разработки, реализации и оценки их эффективности утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Региональная программа согласно статье 13.2 Федерального закона № 89-ФЗ, введенной Федеральным законом № 458-ФЗ, должна содержать:

- значения целевых показателей в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, достижение которых обеспечивается в результате реализации соответствующей программы;

- перечень мероприятий в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, с указанием ожидаемых результатов в натуральном и стоимостном выражении, включая экономический эффект от реализации соответствующей программы, сроки проведения указанных мероприятий;

- информацию об источниках финансового обеспечения мероприятий в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами;

- иные определенные органом государственной власти субъекта Российской Федерации вопросы.

В то же время необходимо обратить внимание, что не только затягивание сроков принятия нормативных правовых актов на федеральном уровне стало причиной переноса начала реформы.

Так, по данным Росприроднадзора, региональными органами исполнительной власти были затянuty сроки разработки и утверждения территориальных схем обращения с отходами.

При разработке территориальных схем субъекты Российской Федерации руководствовались требованиями к их составу и содержанию, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2016 года № 197 «Об утверждении требований к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами» (далее - постановление Правительства № 197).

В связи с тем, что постановление Правительства № 197 вступило в силу 16 марта 2016 года, а в соответствии с пунктом 5 статьи 23 Федерального закона № 458-ФЗ разработать и утвердить территориальные схемы обращения с ТКО субъектам Российской Федерации надлежало в течение 6 месяцев со дня вступления в силу требований к составу и содержанию таких схем, предварительно согласовав их согласно статье 13.3 Федерального закона № 89-ФЗ с территориальными органами Росприроднадзора, регионы должны были это сделать к 16 сентября 2016 года.

Однако, по данным Росприроднадзора, территориальные схемы, представленные на согласование, отправлялись на доработку, что затягивало сроки их утверждения.

Так, одной из самых распространенных ошибок являлось неполное отражение информации по источникам образования твердых коммунальных отходов. В качестве источников образования ТКО указывались муниципальные округа либо городские округа, при этом в постановлении Правительства № 197 установлено, что максимальная агрегация источника образования может быть только муниципальное поселение либо объекты капитального строительства, а также их совокупность. Такие ошибки выявлены Росприроднадзором в территориальных схемах 5 субъектов: Республика Бурятия, Ставропольский край, Краснодарский край, Липецкая область, Пермский край.

Кроме того, территориальные схемы Волгоградской, Новгородской, Тульской областей и Приморского края выполнены на основе данных формы № 2-ТП (отходы), которые не заполняют и не сдают субъекты малого и среднего предпринимательства и физические лица, являясь при этом основными образователями.

В соответствии со статьей 13.3 Федерального закона № 89-ФЗ территориальные схемы должны содержать данные о количестве образующихся отходов на территории субъекта Российской Федерации с разбивкой по

видам и классам опасности отходов. Вместе с тем в территориальных схемах Волгоградской, Вологодской, Воронежской, Кемеровской, Новгородской, Пензенской областей, Еврейской автономной области, Красноярского края, Республики Хакасия не была учтена информация об обращении с медицинскими отходами, а также с отходами после их обезвреживания/обеззараживания.

В срок (до 27 сентября 2016 года) территориальные схемы утверждены в 52 субъектах, с опозданием - в 33.

По данным, представленным контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, Росприроднадзором- и его территориальными управлениями по состоянию на 15 марта 2018 года, территориальные схемы обращения с отходами утверждены во всех 85 субъектах Российской Федерации.

Учитывая, что пунктом 11 Изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2017 года № 232, в Правила определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2016 года № 269, были внесены изменения в части определения среднесуточного норматива накопления ТКО за сезон, а также имеющиеся недостатки в утвержденных схемах, территориальные схемы требуют новой корректировки. Однако порядок корректировки территориальных схем отсутствует.

В настоящее время Минприроды России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке разработки, общественного обсуждения, утверждения, корректировки территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также требований к составу и содержанию таких схем» (далее - проект постановления), которым утверждается порядок разработки, общественного обсуждения, включающего, в том числе, порядок представления в ходе проведения общественных обсуждений заинтересованными федеральными органами исполнительной власти предложений, замечаний к проекту территориальной схемы, изменений в нее, рассмотрения указанных предложений, замечаний органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подготовки заключений по результатам их рассмотрения, утверждения, корректировки территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также требований к составу и содержанию таких схем (далее - Правила).

Анализ готовности субъектов Российской Федерации к началу реформы показал, что по состоянию на 15 марта 2018 года региональные операторы по обращению с ТКО выбраны только в 25 регионах (г. Санкт-Петербург, г. Севастополь, Камчатский, Краснодарский, Ставропольский края, Астраханская, Воронежская, Ивановская, Кемеровская, Курская, Нижегородская, Ростовская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Тамбовская, Челябинская области, Республика Дагестан, Республика Калмыкия, Республика Карелия, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Чеченская Республика, Чувашская Республика, Чукотский автономный округ), единые тарифы на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами в отношении всей территории субъекта Российской Федерации, без которых деятельность региональных операторов и операторов по обращению с ТКО невозможна, утвердили, по данным Федеральной антимонопольной службы, только 4 субъекта Российской Федерации: Ивановская и Астраханская области, г. Севастополь, а также Республика Мордовия.

По информации, представленной Федеральной антимонопольной службой, частично реализовали переход на новую систему обращения с отходами, утвердив единые тарифы в отношении части территории субъекта Российской Федерации, 4 субъекта: Краснодарский край (1 зона деятельности из 11), Камчатский край (2 зоны деятельности из 14), Челябинская область (1 зона деятельности из 6) и Чукотский автономный округ (1 зона деятельности из 24).

В связи с неготовностью регионов к началу реформы в установленный законом срок, в том числе в связи с отсутствием региональных операторов, на которых согласно статье 24.6 Федерального закона № 89-ФЗ возложена обязанность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации, был принят Федеральный закон от 31 декабря 2017 года № 503-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 503-ФЗ), который дополнил статью 23 Федерального закона № 458-ФЗ пунктом 10, в соответствии с которым плата за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов за 2016 и 2017 годы не исчисляется и не взимается.

При этом под действие закона попали не только отходы, образуемые населением, но и твердые коммунальные отходы, образуемые юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

В результате в муниципальные бюджеты недопоступили значительные суммы доходов. Так, в 2017 году Департаментом Росприроднадзора по Северо-Западному федеральному округу на основании данных деклараций о плате за негативное воздействие на окружающую среду, сведений об образовании, обработке, утилизации, обезвреживании, транспортировании и размещении отходов производства и потребления (форма № 2-ТП (отходы), данных из формы № 1-КХ «Сведения о благоустройстве городских населенных пунктов» в отношении 8 операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами (полигонов ТКО) были составлены 11 актов проведения контроля за исчислением платы за негативное воздействие на окружающую среду, в соответствии с которыми полигонам ТКО доначислена плата за размещение ТКО на общую сумму 533848,9 тыс. рублей, из них дела по 7 полигонам на общую сумму доначисленной платы за ТКО в сумме 236822,6 тыс. рублей не были направлены указанным Департаментом в Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа для взыскания задолженности по плате за ТКО в связи с принятием Федерального закона № 503-ФЗ.

Кроме того, уже сейчас в территориальные органы Росприроднадзора поступают заявления на возвраты из консолидированного бюджета ранее уплаченных сумм. Так, объем средств, подлежащих возмещению, только по Республике Татарстан может составить порядка 395 млн. рублей (расчетно). На момент проверки (по состоянию на 22 февраля 2018 года) Департаментом Росприроднадзора по Северо-Западному федеральному округу определена сумма к возврату за ТКО, уплаченная юридическими лицами в размере 1667,7 тыс. рублей, из них уже возвращены 80,3 тыс. рублей.

Таким образом, при сохранении нерешенности проблемы в сфере обращения с ТКО, в том числе связанной с взиманием платы за размещение ТКО, объем доходов консолидированного бюджета Российской Федерации сокращается.

В случае несоблюдения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации установленных Федеральным законом № 486-ФЗ сроков заключения соглашения с региональными операторами по обращению с ТКО (законодательно установленный срок - не позднее 1 мая 2018 года) и утверждения тарифов (до 1 июля 2018 года обеспечить направление предложений об установлении единого тарифа на услугу ре-

гионального оператора по обращению с ТКО в орган регулирования) внение платы за размещение ТКО может быть отменено и в 2018 году.

Кроме того, в соответствии со статьей 1 Федерального закона № 503-ФЗ отменено требование о согласовании территориальных схем территориальными органами Росприроднадзора, тем самым исключена роль Росприроднадзора как органа исполнительной власти, осуществляющего надзор и контроль в установленной сфере деятельности, в разработке основного документа, регламентирующего деятельность в сфере обращения с отходами.

Проведенный в рамках экспертно-аналитического мероприятия анализ показал, что наличие регионального оператора, утверждение тарифов на обращение с ТКО - это обязательные, но не достаточные условия решения существующей проблемы в сфере обращения с отходами.

Для полноценного решения указанной проблемы необходимы создание и развитие комплексной инфраструктуры обращения с отходами, включающей в себя отдельный сбор отходов и их дальнейшую утилизацию.

Однако в настоящее время, как показывают результаты экспертно-аналитического мероприятия, из 85 субъектов Российской Федерации в 44, или 52 % регионов, полностью отсутствуют официальные (лицензированные) организации по переработке твердых коммунальных отходов. В результате все образующиеся в данных регионах твердые коммунальные отходы поступают на свалки и полигоны.

С целью оценки результативности реализации отдельных мероприятий в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами и ликвидации накопленного вреда окружающей среде в ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ показателей государственной программы, характеризующих результативность деятельности в сфере обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, который показал следующее.

В соответствии с паспортом государственной программы деятельность в сфере обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, в 2016-2017 годах характеризовалась 22 показателями, из которых 2 показателя государственной программы, 13 показателей подпрограммы 1 «Регулирование качества окружающей среды», 1 показатель подпрограммы 4 «Организация и обеспечение работ и научных исследований в Арктике и Антарктике», 2 показателя федеральной целевой программы 6 «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы» (далее - ФЦП «Байкал»), а также 4 показателя подпрограммы П «Приоритетный проект «Чистая страна».

Ответственным по 20 показателям государственной программы является Минприроды России (в редакции государственной программы, действующей с 14 апреля 2018 года, - по 21 показателю), по одному показателю ФЦП «Байкал»² - Минстрой России, по показателю 1.32 «Общая площадь земель, подверженных негативному воздействию накопленного экологического ущерба» государственной программы - ответственный исполнитель (Минприроды России) определен только в марте 2018 года. Плановые и фактические значения показателей государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы в сфере обращения с отходами в исследуемом периоде представлены в приложении 4.

Вместе с тем в редакции государственной программы, действовавшей до апреля 2017 года, только 1 показатель 1.16 «Доля использованных и обезвреженных твердых коммунальных бытовых отходов в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов» из 22 показателей госпрограммы, характеризующих деятельность в сфере обращения с отходами, был связан с ТКО, при этом лишь образованных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, по данным, представленным Росприроднадзором по форме № 2-ТП (отходы). Следует отметить, что указанный показатель объединял в себе два не тождественных понятия - долю использованных, т.е. направленных на вторичное применение отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг или для получения энергии³, и долю обезвреженных, т.е. снизивших класс опасности отходов.

В апреле 2017 года с учетом внесенных изменений в Федеральный закон № 89-ФЗ указанный показатель был заменен на показатель 1.13 «Доля утилизированных и обезвреженных твердых коммунальных бытовых отходов в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов». При этом он сохранил недостатки прежнего показателя, объединив в себе два не тождественных понятия - долю утилизированных, т.е. использованных для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг отходов, включая их повторное применение, и долю обезвреженных

² В редакции государственной программы, действующей с 14 апреля 2018 года, ответственные федеральные органы исполнительной власти по показателям ФЦП «Байкал»: 6.2 «Снижение общей площади территории Байкальской природной территории, подвергшейся высокому и экстремально высокому загрязнению (процентов)» и 6.3 «Сокращение объемов, не переработанных и не размещенных на полигонах отходов (процентов)», не определены.

³ Использование отходов - применение отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг или для получения энергии (статья 1 Федерального закона 89-ФЗ (редакция от 25 ноября 2013 года).

отходов, что не соответствовало требованию однозначности, установленному пунктом 22 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 года № 582 (далее - Методические указания № 582).

В редакции государственной программы, действующей с 14 апреля 2018 года, показатель 1.13 «Доля утилизированных и обезвреженных твердых коммунальных бытовых отходов в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов» заменен на показатель 1.13 «Доля обработанных твердых коммунальных отходов в общем количестве образованных твердых коммунальных отходов». Однако как и в вышеуказанных случаях введенный показатель не позволяет оценить реальную ситуацию в области обращения с отходами, т.к. данный показатель предполагает оценку доли обработанных отходов, что в соответствии с Федеральным законом № 89-ФЗ подразумевает предварительную подготовку отходов к дальнейшей утилизации, включая их сортировку, разборку и очистку, однако выполнение указанного показателя не гарантирует, что соответствующий объем обработанных ТКО будет направлен на утилизацию, т.е. поступит во вторичный оборот, а не поступит на полигон для дальнейшего захоронения.

Кроме того, формирование данного показателя осуществляется из формы № 2-ТП (отходы), которая включает в себя информацию по юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям и только тем, которые представили соответствующую отчетность в территориальные органы Росприроднадзора. Таким образом, введенный показатель, как и прежние, не будет характеризовать объективную ситуацию в стране с ТКО в отсутствие полного охвата всех образований данного вида отходов, в том числе населения.

Анализ информации о плановых и фактических значениях показателя 1.13 «Доля утилизированных и обезвреженных твердых коммунальных бытовых отходов в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов» показал ежегодное достижение его плановых значений. Однако оценить достоверность указанного показателя не представляется возможным, в том числе из-за недостаточной достоверности подаваемых данных в Росприроднадзор по форме № 2-ТП (отходы) и неполного охвата образующихся отходов.

Кроме того, несмотря на то, что мероприятия по утилизации отходов реализуются непосредственно в регионах, показатель по-прежнему

в разрезе субъектов Российской Федерации в государственной программе не представлен.

Таким образом, несмотря на то, что государственная программа является основным инструментом реализации стратегических целей, в частности, утилизации ТКО, в ней не содержится ни одного показателя, связанного с обращением с ТКО, образуемыми населением.

Вместе с тем с 2018 года в рамках государственной программы реализуется основное мероприятие «Государственная поддержка мероприятий, реализуемых субъектами Российской Федерации в области обращения с отходами», введенное в соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и предусматривающее выделение субсидий бюджетам регионов за счет впервые собранного за 2016 год экологического сбора в объеме 1 млрд. рублей на реализацию мероприятий в сфере обращения с отходами, в том числе увеличение доли их утилизации.

Отсутствие показателя, характеризующего уровень утилизации ТКО, образуемых населением, не позволяет оценить успешность реализации государственной программы и достижение ее цели, соответствующей приоритету государственной политики в сфере обращения с отходами, определенной в Стратегии экологической безопасности, а также эффективность расходования выделенных средств на реализацию мероприятий по повышению доли утилизированных отходов.

В результате система показателей (индикаторов) государственной программы (подпрограмм) не позволяет очевидным образом оценить прогресс в достижении цели экологической безопасности населения и решении задачи по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, что не соответствует пункту 11 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588, согласно которому целевые индикаторы и показатели государственной программы должны количественно характеризовать ход ее реализации, решение основных задач и достижение целей государственной программы, в том числе отражать специфику развития конкретной области, проблем и основных задач, на решение которых направлена реализация государственной программы.

Таким образом, Минприроды России, являющееся федеральным органом исполнительной власти, вырабатывающим государственную политику

в сфере обращения с отходами, и ответственным исполнителем государственной программы, принимаются управленческие решения при отсутствии полной и достоверной информации.

Еще одним из ожидаемых результатов государственной программы является решение задачи по ликвидации накопленного экологического ущерба.

Так, с 2012 по 2017 год из федерального бюджета, по данным Минприроды России, на реализацию мероприятий в сфере обращения с отходами в части ликвидации накопленного вреда были выделены 9,7 млрд. рублей, в том числе:

- в рамках ФЦП «Байкал» в сумме 4,8 млрд. рублей (на ликвидацию последствий отрицательного воздействия добычи угля на окружающую среду Холбольджинского угольного разреза и терриконов бывшей шахты Гусиноозерская, ликвидацию экологических последствий деятельности Джидинского вольфрамо-молибденового комбината, ликвидацию подпочвенного скопления нефтепродуктов, загрязняющих воды р. Селенга в районе п. Стеклозавод г. Улан-Удэ, ликвидацию негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности открытого акционерного общества «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат»). При этом освоено 1,8 млрд. рублей, или 37 % выделенных средств;

- на ликвидацию накопленного вреда в результате прошлой экономической деятельности на территории Нижегородской области в сумме 2,1 млрд. рублей (ликвидация полигона твердых бытовых отходов «Игуминово», ликвидация шламонакопителя «Белое море» на территории завода «Капролактам», ликвидация полигона глубинного захоронения в недрах промышленных сточных вод и неорганизованной свалки промышленных отходов «Черная дыра», г. Дзержинск, бывшего производства «Оргстекло»). При этом освоено только 83 млн. рублей, или 3,9 % выделенных средств;

- на выполнение работ по очистке Арктической зоны и районов российского присутствия на архипелаге Шпицберген (п. Амдерма Ненецкого автономного округа, территория ГПЗ «Остров Врангеля, Баренцбург») в сумме 0,1 млрд. рублей. Средства освоены практически в полном объеме (110 млн. рублей из выделенных 127 млн. рублей);

- на ликвидацию накопленного экологического ущерба (Земля Франца Иосифа, мыс Желания, остров Северный архипелага Новая Земля) в сумме 2,7 млрд. рублей. Средства освоены в полном объеме.

Таким образом из выделенных 9,7 млрд. рублей использованы на реализацию указанных мероприятий 4,4 млрд. рублей, или 45 % выделенных

средств. Такие мероприятия, как ликвидация шламонакопителя «Белое море» на территории завода «Капролактан», ликвидация полигона глубинного захоронения в недрах промышленных сточных вод и неорганизованной свалки промышленных отходов «Черная дыра», г. Дзержинск, бывшего производства «Оргстекло», ликвидация негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности открытого акционерного общества «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат» до сих пор не реализованы. Так, из выделенных на реализацию накопленного вреда в результате прошлой экономической деятельности на территории Нижегородской области в период с 2012 по 2014 год 2,1 млрд. рублей освоены лишь 83 млн. рублей, выделенные средства практически в полном объеме возвращены в бюджет.

В период 2013-2015 годов на реализацию мероприятий по ликвидации негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности открытого акционерного общества «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат» были выделены 2,8 млрд. рублей, которые за исключением 131 млн. рублей, израсходованных на проектно-изыскательские работы, в 2016 году возвращены в бюджет. С 2017 года реализация указанного мероприятия возложена на правительство Иркутской области.

В 2017 году указанные мероприятия реализовывались в рамках подпрограммы П «Приоритетный проект «Чистая страна» государственной программы. В соответствии с приложением № 1 «Сведения о показателях (индикаторах) государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы, подпрограмм, федеральных целевых программ и их значениях» к государственной программе для оценки результативности указанной подпрограммы в 2017 году были предусмотрены четыре целевых показателя (индикатора) подпрограммы:

- показатель П.1 «Доля приоритетных объектов, на которых ликвидирован накопленный вред окружающей среде, в общем числе таких объектов»;
- показатель П.2 «Численность населения, качество жизни которого улучшится в связи с ликвидацией и рекультивацией объектов накопленного вреда окружающей среде»⁴;
- показатель П.3 «Общая площадь восстановленных, в том числе рекультивированных, земель, подверженных негативному воздействию накопленного экологического вреда»;

⁴ В редакции государственной программы, действующей с 14 апреля 2018 года, указанный показатель исключен из состава подпрограммы П «Приоритетный проект «Чистая страна» и включен в состав показателей государственной программы.

- показатель П.4 «Доля ликвидированных отходов в общем объеме отходов на объектах накопленного вреда окружающей среде».

Значения показателей подпрограммы П «Приоритетный проект «Чистая страна» государственной программы не соответствуют значениям, установленным паспортом приоритетного проекта «Чистая страна». Однако законодательно установленные нормы их обязательного соответствия отсутствуют.

Так, паспортом приоритетного проекта «Снижение негативного воздействия на окружающую среду посредством ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде и снижения доли захоронения твердых коммунальных отходов», утвержденного президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 декабря 2016 года № 12 (с изменениями от 30 августа 2017 года № 9) (далее - Паспорт приоритетного проекта), по приоритету «Накопленный вред окружающей среде» предусмотрены только два показателя, соответствующих показателям подпрограммы, а именно: «Численность населения, качество жизни которого улучшится в связи с ликвидацией и рекультивацией объектов накопленного вреда окружающей среде» и «Общая площадь восстановленных, в том числе рекультивированных, земель, подверженных негативному воздействию накопленного экологического ущерба».

Вместе с тем плановое значение показателя подпрограммы П «Приоритетный проект «Чистая страна» государственной программы П.2 «Численность населения, качество жизни которого улучшится в связи с ликвидацией и рекультивацией объектов накопленного вреда окружающей среде» составляет 104 тыс. человек, тогда как Паспортом приоритетного проекта установлено значение указанного показателя - 126,25 тыс. человек. Фактическое значение за 2017 год - 126,25 тыс. человек.

Плановое значение показателя подпрограммы П.3 «Общая площадь восстановленных, в том числе рекультивированных, земель, подверженных негативному воздействию накопленного экологического ущерба» установлено в размере 1,03 тыс. га, тогда как Паспортом приоритетного проекта значение указанного показателя предусмотрено в размере 0,03 тыс. га. Фактическое значение за 2017 год - 0,03 тыс. га. Таким образом, указанный показатель не выполнен по отношению к плановому значению показателя П.3 подпрограммы П «Приоритетный проект «Чистая страна» государственной программы.

Таким образом, показатели подпрограммы П «Приоритетный проект «Чистая страна» государственной программы, характеризующие выполнение мероприятий приоритетного проекта «Чистая страна», не соответствуют Паспорту приоритетного проекта.

2. Обоснованность предоставления и использования субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на оказание государственной поддержки мероприятий, реализуемых субъектами Российской Федерации в области обращения с отходами и ликвидации накопленного вреда окружающей среде в соответствии с федеральными законами «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» и «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»

Учитывая, что согласно пункту 1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ полномочия субъектов Российской Федерации в сфере обращения с отходами могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, предоставляемых в виде субсидий на оказание государственной поддержки мероприятий, реализуемых субъектами Российской Федерации в области обращения с отходами и ликвидации накопленного вреда окружающей среде, в ходе экспертно-аналитического мероприятия проведена оценка обоснованности предоставления и использования указанных субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, выделенных в соответствии с федеральными законами «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» и «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

Начиная с 1 января 2018 года, за счет субсидии из федерального бюджета, источником которой являются средства от экологического сбора, может софинансироваться реализация мероприятий региональных программ исключительно по обработке и утилизации отходов. При этом приоритет предоставления субсидий для выполнения нормативов утилизации отходов от использования товаров, обязанность по утилизации которых исполнена производителями товаров, импортерами товаров путем уплаты экологического сбора, сохранен.

Так, в соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» утверждено распределение субсидий бюджетам 20 субъектов Российской Федерации на софинансирование государственных программ (подпрограмм) субъектов

Российской Федерации в области обращения с отходами в общем объеме 1 млрд. рублей, полученном за счет средств от уплаты экологического сбора за 2016 год.

Распределение указанных субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации на 2018 год осуществлено в отсутствие утвержденных правил их распределения и предоставления, наличие которых предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 года № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (далее - Правила № 999), которые были приняты только 12 февраля 2018 года (постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2018 года № 147 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы») и вступили в силу 22 февраля 2018 года.

При этом соглашения о предоставлении данных субсидий бюджетам 18 субъектов Российской Федерации заключены в период с 14 по 15 февраля 2018 года, что соответствует предельному сроку заключения соглашений о предоставлении из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете (до 15 февраля текущего года), который установлен пунктом 4.1 статьи 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем соглашения о предоставлении указанных субсидий бюджетам 18 субъектов Российской Федерации в период с 14 по 15 февраля 2018 года заключены Минприроды России в отсутствие вступивших в силу правил их предоставления и распределения, что не соответствует пункту 10 Правил № 999, согласно которому соглашение заключается в соответствии с утвержденными Правительством Российской Федерации правилами предоставления субсидий.

Также за счет субсидий из федерального бюджета реализовывались в 2017 году мероприятия по ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

Анализ обоснованности предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации субсидии на оказание государственной поддержки мероприятий, реализуемых субъектами Российской Федерации в сфере ликвидации накопленного вреда окружающей среде в соответствии с федеральными законами «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» и «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»,

в рамках подпрограммы П «Приоритетный проект «Чистая страна» государственной программы, показал следующее.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» субсидия на поддержку региональных проектов в области обращения с отходами и ликвидации накопленного экологического ущерба в объеме 2415,1 млн. рублей, распределена между бюджетами 13 регионов. Информация представлена в приложении 5.

Указанная субсидия подлежала распределению в соответствии с Правилами 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, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2016 года № 790 (далее - Правила № 790), пункты 5 и 6 которых предполагают конкурсный отбор на право получения субсидии, осуществляемый в соответствии с критериями, указанными в приложении к Правилам № 790 (соответствие природоохранных проектов, планируемых к реализации с использованием субсидий, целям, задачам и направлениям реализации государственной программы, наличие утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документации и оценка уровня экологической безопасности природоохранного проекта, которые определяются с учетом семи подкритериев).

Однако в нарушение пунктов 5 и 6 Правил № 790 и утвержденных критериев Минприроды России осуществило отбор и предоставило в 2017 году субсидии 5 субъектам Российской Федерации на реализацию природоохранных проектов, не соответствующих требованиям критериев.

Так, по мероприятиям, реализуемым в Кабардино-Балкарской и Чеченской республиках, отсутствуют документы, подтверждающие право собственности субъекта Российской Федерации (муниципальной собственности) на земельные участки, загрязненные в результате хозяйственной и иной деятельности (не соответствует пункту 1 критериев).

По мероприятию «Рекультивация полигона ТБО по Сарапульскому тракту» (Удмуртская Республика) отсутствует положительное заключение государственной экологической экспертизы (не соответствует пункту 2 критериев).

Положительное заключение государственной экологической экспертизы (пункт 2 критериев) по мероприятиям, реализуемым в Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской республиках и Нижегородской области получено в 2017 году, т.е. после начала реализации проекта.

Следует отметить, что в заявках субъектов Российской Федерации на получение субсидий из федерального бюджета, предоставляемых в Минприроды России, на реализацию подпрограммы П «Приоритетный проект «Чистая страна» не содержалась полная информация, позволяющая провести оценку таких заявок по критериям отбора природоохранных проектов (отсутствовала информация о собственниках земельных участков или отходов, количестве населения, проживающего на территории, на которой окружающая среда испытывает негативное воздействие, количестве накопленных отходов производства и потребления конкретного класса опасности, площади территории, подверженной негативному воздействию, наличии накопленных отходов производства и потребления, а также земельных участков, загрязненных в результате хозяйственной и иной деятельности, на территории, где превышены нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду).

В соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» получателями субсидии из федерального бюджета на поддержку региональных проектов в области обращения с отходами и ликвидации накопленного экологического ущерба в рамках подпрограммы П «Приоритетный проект «Чистая страна» являются 12 регионов (Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Удмуртская, Чеченская и Чувашская республики, Ставропольский, Хабаровский края, Волгоградская, Калининградская, Московская, Нижегородская, Смоленская области) с объемом выделенных на 2018 год бюджетных ассигнований 2723,2 млн. рублей.

В целом объем финансирования подпрограммы П «Приоритетный проект «Чистая страна», разработанной в соответствии с Протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 31 августа 2016 года № 3 и распоряжением Минприроды России от 15 сентября 2016 года № 22-р «Об образовании Рабочей группы по вопросам подготовки паспортов приоритетных проектов» и утвержденной президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 декабря 2016 года (протокол заседания № 12 (с изменениями от 30 августа 2017 года № 9), реализуемой с 2017 года в рамках государственной программы в качестве одной из ее подпрограмм, на период ее реализации с 2017 по 2025 год составляет 268966,6 млн. рублей, в том числе:

- федеральный бюджет - 22421,17 млн. рублей (8,3 % от общего бюджета);

- бюджеты субъектов Российской Федерации - 8678,9 млн. рублей (3,2 % от общего бюджета);

- внебюджетные источники - 237866,53 млн. рублей (88,5 % от общего бюджета).

Согласно паспорту приоритетного проекта в него включены два приоритета - «Отходы» и «Накопленный вред окружающей среде», реализуемые с целью уменьшения экологического ущерба, связанного с захоронением твердых коммунальных отходов, и снижения экологических рисков, связанных с объектами накопленного вреда окружающей среде.

В рамках приоритета «Отходы» предусмотрено строительство 5 мусороперерабатывающих заводов по термическому обезвреживанию твердых коммунальных отходов (мусоросжигающие заводы) (4 - в Московской области и 1 - в Республике Татарстан), а в рамках приоритета «Накопленный вред окружающей среде» - восстановление и рекультивация полигонов, ликвидация иных последствий прошлой экономической деятельности (в 2017 году - 25 объектов в 13 субъектах Российской Федерации, в 2018 году - 26 объектов в 12 регионах), долгое время подвергавшихся воздействию накопленного экологического ущерба.

Анализ результативности использования средств, выделенных в виде субсидий из федерального бюджета на реализацию мероприятий по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, предусмотренных подпрограммой П «Приоритетный проект «Чистая страна», показал, что из выделенных в 2017 году на 25 реализуемых мероприятий 2415,1 млн. рублей использованы 2293,0 млн. рублей. Запланированные к завершению на 2017 год 10 мероприятий выполнены в полном объеме. При этом в ходе контрольного мероприятия выявлены около 30 нарушений и недостатков, в основном связанных с применением Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» при реализации мероприятий в муниципальных образованиях Архангельской, Московской, Калининградской, Нижегородской, Смоленской областей.

В целом из 25 мероприятий, предусмотренных к выполнению в 2017 году, подлежали завершению в 2017 году 10 мероприятий (7 мероприятий - в Чеченской Республике, 1 - в Тульской области, 1 - в Архангельской области, 1 - в Республике Татарстан).

Общий объем нарушений составил порядка 590279,5 тыс. рублей, что составляет 24,4 % от выделенного объема средств, что подтверждается результатами контрольного мероприятия.

3. Оценка результативности предпринимаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации мер в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами

Учитывая, что полномочия в сфере обращения с отходами являются полномочиями субъектов Российской Федерации и до 2018 года осуществлялись исключительно за счет средств регионов, в рамках экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ мер, принятых субъектами Российской Федерации и направленных на обеспечение исполнения полномочий, предусмотренных статьей 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ и статьей 6 Федерального закона № 89-ФЗ, с целью оценки результативности предпринимаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации мер в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, который показал следующее.

Бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий в сфере обращения с отходами предусматриваются в законе о бюджете субъекта Российской Федерации и планируются в рамках государственных программ субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных программ утверждается законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия направлен запрос 85 контрольно-счетным органам, которые провели анализ во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 15 ноября 2017 года № Пр-2319, для установления факта реализации субъектами Российской Федерации полномочий, предусмотренных статьей 6 Федерального закона № 89-ФЗ в части реализации мероприятий в сфере обращения с отходами.

В соответствии с запросом Счетной палаты Российской Федерации предусмотрено предоставление сведений о запланированных и фактически использованных объемах средств на реализацию мероприятий в сфере обращения с отходами в разрезе указанных мероприятий за исследуемый период и о приоритетных способах обращения с отходами в регионах.

Согласно данным отчетов Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации объем средств,

направленный на реализацию мероприятий в сфере охраны окружающей среды, в том числе в сфере обращения с отходами, в 2016-2017 годах составил порядка 205,4 млрд. рублей (2016 год - 85,3 млрд. рублей, 2017 год - 120,1 млрд. рублей), что составляет 0,32 % и 0,44 % от объема расходов консолидированного бюджета Российской Федерации в 2016 году и в 2017 году, соответственно. При этом, по данным контрольно-счетных органов 61 региона за 2016 год и 53 - за 2017 год, доля расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, направленных на мероприятия в сфере охраны окружающей среды, в среднем не превышает 0,2 процента.

Указанные средства, согласно данным контрольно-счетных органов, направлялись на мероприятия региональных программ, в основном связанные со строительством новых объектов размещения отходов.

По данным, представленным контрольно-счетными органами 34 регионов, утилизация отходов в качестве основного способа обращения с отходами выбрана 12 регионами, а размещение - 22.

Мероприятия, направленные на максимальное использование исходных сырья и материалов, предотвращение и сокращение образования отходов, по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов в том или ином виде, предусмотрены в региональных программах в области обращения с отходами 32 субъектов Российской Федерации (республики Бурятия, Коми, Марий Эл, Мордовия, Татарстан, Хакасия, Удмуртская, Чувашская, Алтайский, Забайкальский края, Астраханская, Владимирская, Волгоградская, Ивановская, Иркутская, Калужская, Липецкая, Московская, Мурманская, Новосибирская, Омская, Псковская, Ростовская, Саратовская, Сахалинская, Смоленская, Тамбовская, Тюменская, Челябинская, Кировская области, г. Москва, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Строительство новых объектов размещения отходов (полигонов твердых коммунальных отходов, межмуниципальных станций, мусоросортировочных, мусороперерабатывающих, мусороперегрузочных комплексов и др.) предусмотрено в мероприятиях 40 субъектов Российской Федерации (республики Адыгея, Бурятия, Дагестан, Коми, Татарстан, Карачаево-Черкесская, Удмуртская, Чувашская, Мордовия, Забайкальский, Красноярский края, Астраханская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Воронежская, Иркутская, Костромская, Ленинградская, Магаданская, Московская, Мурманская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Псковская, Ростовская, Саратовская, Сахалинская, Смоленская, Тамбовская, Тюменская, Челябинская, Ярославская области, Ненецкий автоном-

ный округ, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, г. Москва и г. Севастополь). Информация о запланированных и реализованных мероприятиях государственных программ субъектов Российской Федерации в сфере обращения с отходами, финансирование которых осуществлялось в проверяемом периоде, представлена в приложении 6.

Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, обеспечение экологической эффективности экономики является не только особым направлением деятельности бизнеса и экономической политики, но и общей характеристикой инновационного развития экономики, тесно связанной с повышением эффективности ресурсопотребления. В результате повышения технологической и экологической эффективности экономики к 2020 году предполагается снижение уровня экологического воздействия в 2-2,5 раза, что позволит выйти на современные показатели сохранения природы в развитых европейских странах. При этом уровень экологических издержек (затраты на снижение вредных выбросов, утилизацию отходов и восстановление природной среды) может возрасти до 1-1,5 % ВВП в 2020 году.

При этом в 2016 году, по данным Росстата, доля указанных затрат хозяйствующих субъектов в ВВП составляла 0,7 %, а с учетом расходов консолидированного бюджета Российской Федерации - 0,8 процента.

Следует отметить, что из общего объема затрат, направленных в 2016 году на реализацию мероприятий в сфере обращения с отходами, которые, по данным Росстата, составляют 66,7 млрд. рублей, 63,6 млрд. рублей - это эксплуатационные (текущие) затраты. Таким образом, на развитие сферы обращения с отходами в 2016 году направлены только 3,1 млрд. рублей, или 4,6 процента.

Согласно представленной контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации (далее - КСО) информации, привлечение внебюджетных инвестиций в сферу обращения с отходами осуществлялось 17 субъектами Российской Федерации, в том числе: Карачаево-Черкесской и Удмуртской республиками, республиками Мордовия и Крым, Московской, Мурманской, Кировской, Саратовской, Волгоградской, Ростовской, Астраханской, Владимирской, Костромской, Тамбовской и Тюменской областями, Забайкальским краем, Ханты-Мансийским автономным округом - Югрой.

Объем привлеченных внебюджетных средств указанными субъектами в сферу обращения с ТКО в 2016 году составил 10618296,6 тыс. рублей, в 2017 году - 8805621,2 тыс. рублей.

Внебюджетные средства направлялись, в том числе, на создание инфраструктуры переработки отходов, без которой решение стоящей задачи по повышению уровня их утилизации невозможно.

В указанных регионах (кроме Московской области и Ханты-Мансийского автономного округа - Югры) за счет внебюджетных источников построено и строится (модернизируется) 5 полигонов ТКО, 3 мусоросортировочных, 13 мусороперерабатывающих, 28 мусороперегрузочных комплексов (станций) и 1 цех биокомпостирования.

Так, в результате привлечения внебюджетных средств на территории Саратовской области в рамках заключенного концессионного соглашения за период 2013-2017 годов построены и введены в эксплуатацию 2 мусороперерабатывающих комплекса (Энгельсский и Балаковский МПК), 19 мусороперерабатывающих станций и цех биокомпостирования (на Энгельсском мусороперерабатывающем комплексе). За период 2015-2017 годов на мусороперерабатывающих комплексах Саратовской области (Энгельсский и Балаковский МПК) обработано около 190 тыс. т ТКО, что составляет более 80 % от общего количества поступивших отходов.

По информации КСО, с 2017 года в рамках инвестиционной деятельности на территории Ростовской области ведется строительство 8 межмуниципальных экологических отходоперерабатывающих комплексов (далее - МЭОК). В состав каждого МЭОК будет входить современный полигон по захоронению брикетов неутильной части твердых коммунальных отходов - «хвостов», мусороперегрузочные и мусоросортировочные станции, производственные участки по переработке вторичных материальных ресурсов, предусматривающие применение новейших технологий и оборудования.

В Удмуртской Республике также за счет внебюджетных источников, наряду со строительством новых полигонов (в том числе: в 2015 году введен в эксплуатацию полигон ТКО в Якшур-Бодьинском районе; в 2016 году введен в эксплуатацию полигон ТКО в г. Можга; начато строительство полигона в Камбарском районе; выполнены проектные работы по строительству полигонов в Боткинском и Сарапульском районах; в 2017 году закончено строительство и введен в эксплуатацию полигон ТКО в Увинском районе) с целью создания эффективно действующей системы обращения с твердыми коммунальными отходами, увеличения доли утилизирован-

ных и возвращенных в хозяйственный оборот отходов в 2017 году выполнены предпроектные работы по строительству полигона и мусоросортировочного комплекса в Глазовском районе (на территории муниципального образования «Октябрьское»).

Согласно ежеквартальному отчету Комитета природных ресурсов и экологии Волгоградской области по подпрограмме «Обращение с твердыми коммунальными отходами на территории Волгоградской области» кассовое исполнение по подпрограмме «Обращение с твердыми коммунальными отходами на территории Волгоградской области» за 2017 год составило 806,5 млн. рублей, в том числе за счет внебюджетных источников - 193,6 млн. рублей. Внебюджетные средства в размере 193,6 млн. рублей направлены на мероприятия по строительству (модернизации), дооснащению 4 межмуниципальных объектов инфраструктуры обращения с ТКО на территории Волгоградской области.

Таким образом, привлечение внебюджетных инвестиций - один из способов создания инфраструктуры переработки отходов, без которого решение стоящей задачи по повышению уровня утилизации ТКО невозможно.

Выводы

1. Достоверная информация об объеме образующихся отходов, в том числе твердых коммунальных, у Минприроды России, являющегося федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, в том числе в сфере обращения с отходами, отсутствует.

1.1. По данным Росстата (Росприроднадзор), объем образованных в 2016 году отходов составил 5,43 млрд. т, из которых 3,44 млн. т составляют твердые коммунальные отходы.

При этом указанный объем отходов получен по данным предоставляемой в Росприроднадзор юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями формы № 2-ТП (отходы), утвержденной приказом Росстата от 10 августа 2017 года № 529.

1.2. Данные формы № 2-ТП (отходы) являются не достаточно корректными.

Так, только по Департаменту Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Северо-Западному федеральному округу в 2016 году не представили в Росприроднадзор отчет по форме № 2-ТП (отходы) 5131 субъект хозяйственной деятельности, а в 2017 году - 2302 таких субъекта, что составляет 46,1 % и 25,4 % от общего количества субъектов эконо-

мической деятельности, от которых поступила плата за негативное воздействие на окружающую среду (отходы) в 2016 и 2017 годах в указанном регионе, соответственно.

1.3. Достоверность представленных данных подтверждается лишь при проведении территориальными органами Росприроднадзора контрольных мероприятий в отношении субъектов экономической деятельности, относящихся к федеральному экологическому надзору.

Большинство субъектов экономической деятельности, обязанных предоставлять отчетность по форме № 2-ТП (отходы), но не предоставивших ее, относятся к субъектам малого и среднего предпринимательства, что не позволяет в отношении них проводить контрольные мероприятия (по объектам, относящимся к региональному надзору) и (или) наложить административный штраф за впервые совершенное административное правонарушение, предусмотренный статьей 8.5 КоАП.

2. Объемы образующихся ТКО населения остаются за пределами государственного регулирования деятельности по обращению с отходами (в том числе государственного надзора, учета и контроля), несмотря на то, что целями стратегических документов по экологической безопасности Российской Федерации остается их утилизация.

2.1. По данным контрольно-счетных органов только 36 субъектов Российской Федерации, объем ТКО, образуемых населением, в 2016 году составил 34,1 млн. т (расчетно), что практически в 10 раз выше объема ТКО, данными о которых обладает Росприроднадзор, - орган исполнительной власти, являющийся администратором доходов от платы за размещение отходов, в том числе коммунальных.

2.2. Из общего объема ТКО (без учета ТКО населения) перерабатывается в среднем 38,6 % (за 2016 год), причем только ТКО индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, отчитавшихся по форме № 2-ТП (отходы).

Основной объем образующихся твердых коммунальных отходов размещается на полигонах, свалках или образует мусорные навалы.

3. В 2017 году, по данным Росприроднадзора, выявлены 10817 свалок, занимающих площадь 5635 га, и 38704 навала мусора на площади 3990 га, а ликвидированы (с учетом ранее выявленных) 7374 свалки (на площади 2354 га) и 26258 навалов мусора (на площади 10773 гектара).

При этом 53 % площадей, находящихся под свалками и навалами, - это земли населенных пунктов (5093 га), 15 % - земли сельхозназначения (1488 га), 7 % - лесного фонда (666 га), 25 % - земли иных категорий.

4. Количество внесенных в государственный реестр объектов размещения отходов полигонов ТКО по состоянию на конец 2017 года составляет 1100 полигонов.

Емкость полигонов в 15 регионах может быть исчерпана уже через 5 лет. Так, по данным Росприроднадзора, мощности полигонов хватит на 6 месяцев в Республике Крым, на срок от года до 3 лет - в Астраханской (1,1), Калужской (2,8), Орловской (2,8), Тверской областях (3,0), республиках Бурятия (1,3), Башкирия (1,4), Кабардино-Балкария (3,0), на срок свыше 3 лет, но не больше 5 - в республиках Калмыкия (3,1), Северная Осетия - Алания (4,9), а также в Забайкальском крае (3,9), Карачаево-Черкесской Республике (3,9), Тюменской области (4,9).

5. До 2014 года государственная политика в сфере обращения с отходами в России была направлена в основном на размещение отходов на полигонах и взимание за это платы, что, в том числе, и привело к перегруженности полигонов ТКО и росту числа свалок.

5.1. Для начала реформы и перехода на новую систему обращения с ТКО на федеральном уровне протоколом совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Г. Хлопонина был утвержден перечень нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации № АХ-П9-24пр, необходимых для реализации положений Федерального закона № 458-ФЗ. Однако из-за длительной подготовки и принятия необходимых для реализации Федерального закона № 458-ФЗ нормативных правовых актов и, соответственно, затягивания сроков принятия необходимых актов на региональном уровне начало реформы Федеральным законом № 486-ФЗ перенесено с января 2017 года на 1 января 2019 года.

Анализ готовности к началу реализации реформы в сфере обращения с отходами на федеральном уровне показал, что из 29 нормативных правовых актов, установленных перечнем нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации положений Федерального закона № 458-ФЗ, 17 приняты спустя 6-24 месяца от установленного срока их подготовки.

5.2. Для начала реформы и перехода на новую систему обращения с ТКО на региональном уровне каждый субъект Российской Федерации в соответствии со статьями 13.2, 13.3, 24.7 Федерального закона № 89-ФЗ должен был разработать территориальную схему и региональную программу в области обращения с отходами, в том числе коммунальными, выбрать одного или нескольких региональных операторов, ответствен-

ных за весь цикл обращения с отходами на определенной территории, и утвердить предельные тарифы в области обращения с твердыми коммунальными отходами.

Анализ готовности субъектов Российской Федерации к началу реформы в сфере обращения с отходами показал, что территориальные схемы обращения по состоянию на 15 марта 2018 года утверждены во всех 85 субъектах Российской Федерации, региональные операторы по обращению с ТКО выбраны только в 25 регионах. Единые тарифы на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами в отношении всей территории субъекта Российской Федерации утверждены только 4 субъектами Российской Федерации: Ивановская и Астраханская области, г. Севастополь, Республика Мордовия.

6. В декабре 2017 года принят Федеральный закон № 503-ФЗ, который дополнил статью 23 Федерального закона № 89-ФЗ пунктом 10, в соответствии с которым плата за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов за 2016 и 2017 годы не исчисляется и не взимается.

В связи с отменой обязанности по внесению платы за размещение ТКО в муниципальные бюджеты недопустили значительные суммы доходов. Так, в 2017 году Департаментом Росприроднадзора по Северо-Западному федеральному округу в отношении 8 операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами (полигонов ТКО) были составлены 11 актов проведения контроля за исчислением платы за НВОС, в соответствии с которыми полигонам доначислена плата за размещение ТКО на общую сумму 533848,9 тыс. рублей, из них дела по 7 полигонам на общую сумму доначисленной платы за ТКО в сумме 236822,6 тыс. рублей не были направлены Департаментом в Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа для взыскания задолженности по плате за ТКО в связи с принятием Федерального закона № 503-ФЗ.

Кроме того, объем средств, подлежащих возмещению, только по Республике Татарстан может составить порядка 395 млн. рублей (расчетно).

На момент проверки (по состоянию на 22 февраля 2018 года) Департаментом Росприроднадзора по Северо-Западному федеральному округу определена сумма к возврату за ТКО, уплаченная юридическими лицами, в размере 1667,7 тыс. рублей, из них уже возвращены 80,3 тыс. рублей.

7. При дальнейшем затягивании сроков выборов региональных операторов по обращению с ТКО (законодательно установленный срок - не

позднее 1 мая 2018 года) и утверждения единых тарифов на услугу регионального оператора, внесение платы за размещение ТКО может быть отменено и в 2018 году.

Наличие регионального оператора и утвержденных тарифов - необходимое, но недостаточное условие реформы сферы обращения с отходами. Необходимо создание инфраструктуры переработки отходов.

Для полноценного решения указанной проблемы необходимы создание и развитие комплексной инфраструктуры обращения с отходами, включающей в себя отдельный сбор отходов и их дальнейшую утилизацию.

Однако в настоящее время, как показывают результаты экспертно-аналитического мероприятия, из 85 субъектов Российской Федерации в 44, или 52 % регионов, полностью отсутствуют официальные (лицензированные) организации по переработке твердых коммунальных отходов. В результате все образующиеся в данных регионах твердые коммунальные отходы поступают на свалки и полигоны.

8. Бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий в сфере обращения с отходами предусматриваются в законе о бюджете субъекта Российской Федерации и планируются в рамках государственных программ субъекта Российской Федерации.

8.1. Согласно данным отчетов Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации объем средств, направленный на реализацию мероприятий в сфере охраны окружающей среды, в том числе в сфере обращения с отходами, в 2016-2017 годах составил порядка 205,4 млрд. рублей (2016 год - 85,3 млрд. рублей, 2017 год - 120,1 млрд. рублей), что составляет 0,32 % и 0,41 % от объема расходов консолидированного бюджета Российской Федерации в 2016 году и в 2017 году, соответственно. При этом, по данным контрольно-счетных органов 61 региона за 2016 год и 53 - за 2017 год, доля расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, направленных на мероприятия в сфере охраны окружающей среды, в среднем не превышает 0,2 процента.

Указанные средства направлялись на мероприятия региональных программ, в основном связанные с разработкой (доработкой) территориальных схем обращения с отходами и строительством новых объектов размещения отходов.

Из 34 регионов утилизация отходов в качестве основного способа обращения с отходами выбрана 12 регионами, а размещение - 22 регионами.

Мероприятия, направленные на максимальное использование исходных сырья и материалов, предотвращение и сокращение образования от-

ходов, по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов в том или ином виде, предусмотрены в региональных программах в области обращения с отходами 32 субъектов Российской Федерации.

Строительство новых объектов размещения отходов (полигонов твердых коммунальных отходов) предусмотрено в мероприятиях 40 субъектов.

8.2. Согласно представленной контрольно-счетными органами регионов информации, привлечение внебюджетных инвестиций в сферу обращения с отходами осуществлялось 17 субъектами Российской Федерации.

9. С 1 января 2018 года на реализацию мероприятий в сфере обращения с отходами и ликвидации накопленного вреда окружающей среде бюджетам 20 субъектов Российской Федерации из федерального бюджета выделены субсидии в сумме 1 млрд. рублей, поступивших в счет уплаты экологического сбора.

Анализ обоснованности распределения указанных субсидий показал, что они распределены в отсутствие утвержденных правил их распределения и предоставления, наличие которых предусмотрено Правилами № 999, которые были приняты только 12 февраля 2018 года (постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2018 года № 147 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы») и вступили в силу 22 февраля 2018 года.

При этом соглашения о предоставлении данных субсидий бюджетам 18 субъектов Российской Федерации заключены Минприроды России с субъектами Российской Федерации в отсутствие правил их предоставления и распределения, что не соответствует требованиям пункта 10 Правил № 999.

10. В 2017 году на реализацию 25 мероприятий по ликвидации накопленного вреда окружающей среде в рамках подпрограммы П «Приоритетный проект «Чистая страна» государственной программы из федерального бюджета бюджетам 13 субъектов Российской Федерации выделена субсидия на поддержку региональных проектов в области обращения с отходами и ликвидации накопленного экологического ущерба в объеме 2415,0 млн. рублей.

10.1. Отбор мероприятий для целей предоставления указанных субсидий осуществлен с нарушением пунктов 5 и 6 Правил № 790, что подтверждается результатами контрольного мероприятия. Так, Минприроды Рос-

сии осуществило отбор мероприятий, профинансированных в 2017 году и реализуемых в 5 субъектах Российской Федерации, которые не соответствовали требованиям критериев.

10.2. Анализ результативности использования указанных субсидий показал, что из общей суммы, составляющей 2415,1 млн. рублей, использовано 2293,0 млн. рублей (94,9 %). Все мероприятия, подлежащие завершению в 2017 году, выполнены в полном объеме. При этом в ходе контрольного мероприятия выявлены около 30 нарушений и недостатков, в основном связанных с применением Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» при реализации мероприятий в муниципальных образованиях Архангельской, Московской, Калининградской, Нижегородской, Смоленской областей.

11. Анализ природоохранного законодательства показал, что оно требует доработки.

11.1. В части регулирования деятельности регионального оператора отсутствуют:

- ответственность за уклонение юридических лиц от заключения договоров с региональными операторами по вывозу мусора, а также за нарушение региональными операторами утвержденной схемы логистики отходов;

- механизм обеспечения бесперебойной работы новой системы по обращению с ТКО в случае наступлении событий (банкротство, ликвидация, отказ от обязательств), при которых юридическое лицо не сможет исполнять принятые на себя обязательства до окончания конкурсного отбора по выбору нового регионального оператора.

11.2. Механизм взимания экологического сбора нуждается в доработке.

Так, разработанная Росприроднадзором ЕГИС УОИТ, которая должна содержать информацию об отходах от использования товаров, о наличии мощностей основного технологического оборудования по обеспечению их утилизации и иную предусмотренную статьей 24.3 Федерального закона № 89-ФЗ информацию (постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 года № 1520 «О единой государственной информационной системе учета отходов от использования товаров» определены поставщики статистической и иной информации в ЕГИС УОИТ (Минпромторг России, ФТС России, Казначейство России, Росстат), не позволяет в настоящее время получить полную и достоверную информацию об импортерах, производителях и количестве ввезенных или реали-

зованных ими товарах (упаковке), в результате чего Росприроднадзором не обеспечивается полноценный контроль за полнотой уплаты экологического сбора.

Кроме того, законодательством об административных нарушениях не предусмотрена ответственность за непредставление декларации, отчетности, расчета и невнесение экологического сбора в установленные сроки, а также за предоставление недостоверных сведений в декларации, отчетности и расчетах экологического сбора.

11.3. До настоящего времени не выполняется пункт 27 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденными постановлением № 1156, которым определено, что с 1 января 2018 года не допускается транспортирование ТКО с использованием мусоровозов, не оснащенных аппаратурой спутниковой навигации.

11.4. Нормативными правовыми актами не определены конкретные виды отходов, относящиеся к твердым коммунальным отходам.

12. Анализ государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 326, являющейся основным инструментом достижения поставленных целей в сфере обращения с отходами, показал, что в составе ее показателей ни один не характеризует результативность деятельности по обращению с ТКО, образуемыми населением.

12.1. В соответствии с изменениями, внесенными в государственную программу 30 марта 2018 года, прежний показатель 1.13 «Доля утилизированных и обезвреженных твердых коммунальных бытовых отходов в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов» изменен на показатель 1.13 «Доля обработанных твердых коммунальных отходов в общем количестве образованных твердых коммунальных отходов».

Введенный показатель позволяет оценить лишь количество отходов, направленных во вторичный оборот, а не объем отходов, направленных на утилизацию.

Таким образом, состав показателей государственной программы не позволяет однозначно оценить успешность реализации мероприятий в сфере обращения с ТКО, достижение ее цели, соответствующей приоритету государственной политики в сфере обращения с отходами, определенной в Стратегии экологической безопасности, а также степень влияния, направ-

ленных на реализацию указанных мероприятий расходов федерального бюджета на увеличение доли утилизированных ТКО.

Предложения

1. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации с учетом результатов контрольного мероприятия «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 подпрограммы П «Приоритетный проект «Чистая страна», в том числе в части реализации мероприятий в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами в 2016-2017 годах».

2. Направить отчет в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ