



2020

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Экология», в том числе своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления»
(с рассмотрением промежуточного отчета на заседании Коллегии Счетной палаты Российской Федерации) (дополнительные объекты экспертно-аналитического мероприятия – органы исполнительной власти 85 субъектов Российской Федерации – определяются в программе его проведения)



А.А.Каульбарс
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации



С.Ю.Орлова
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Краткие итоги экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Экология», в том числе своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления»

На 1 ноября 2019 года кассовое исполнение мероприятий национального проекта «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Экология» составило 15 413,4 млн рублей, или 27,1% от ассигнований, установленных сводной бюджетной росписью.

В национальном проекте учтены цели и задачи в сфере экологии, поставленные Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204. Предусмотрен комплексный подход к решению существующих экологических проблем по основным направлениям: отходы, воздух, вода, биоразнообразие и наилучшие доступные технологии.

С 2019 года стартовала реформа по обращению с твердыми коммунальными отходами. В 12 субъектах Российской Федерации начаты работы на 48 объектах, включенных в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде. По итогам 2019 года запланировано окончание работ по ликвидации 16 несанкционированных свалок в границах городов и 17 наиболее опасных объектов окружающей среде.

В регионах проведена инвентаризация объектов водоснабжения, в 16 субъектах Российской Федерации оценено состояние систем очистки сточных вод, отводимых в реку Волгу.

В 82 субъектах Российской Федерации реализуются мероприятия по очистке от мусора берегов и прилегающих акваторий водных объектов.

Проводятся мероприятия по лесовосстановлению и лесоразведению, закупаются лесопожарная и лесохозяйственная техника и оборудование.

В то же время национальным проектом не охвачены вопросы, связанные с изменением климата, восстановлением качества загрязненных нефтепродуктами, пестицидами и иными стойкими загрязнителями почв.

При этом рост экономической деятельности усилит негативное воздействие на окружающую среду и может повлечь ухудшение экологической ситуации в Российской Федерации.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Экология», в том числе своевременности их финансового обеспечения, достижения целей и задач, контрольных точек, а также качества управления» (с рассмотрением промежуточного отчета на заседании Коллегии Счетной палаты Российской Федерации) (дополнительные объекты экспертно-аналитического мероприятия – органы исполнительной власти 85 субъектов Российской Федерации – определяются в программе его проведения)

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 10 сентября 2019 г. № 49К (1345), п. 3)

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 2.4.9.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность участников, исполнителей и соисполнителей по разработке и реализации национального проекта «Экология»;
- деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иных органов и организаций по достижению национальных целей национального проекта «Экология»;
- паспорта национального проекта «Экология» и входящих в него федеральных проектов, а также материалы к ним, включая отчеты о ходе реализации национального проекта и входящих в него федеральных проектов;
- государственные программы Российской Федерации;

- законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принятые в целях реализации национального проекта;
- документы, отражающие формирование, управление и распоряжение средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленными на реализацию национального проекта;
- бюджетные ассигнования, выделенные главным распорядителем средств федерального бюджета исполнителям и соисполнителям национального проекта на финансовое обеспечение его мероприятий, утвержденные Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

3. Цели экспертурно-аналитического мероприятия

3.1. Оценка нормативной правовой и методической базы (с учетом внесенных изменений), необходимой для реализации национального проекта.

3.2. Оценка мероприятий национального проекта, его показателей для достижения целей и задач Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) в сфере экологии и определение рисков реализации национального проекта.

3.3. Оценка хода реализации национального проекта, полученного эффекта от его реализации, в том числе в части достижения заявленных целей и показателей национального проекта, а также национальных целей развития Российской Федерации.

4. Объекты экспертурно-аналитического мероприятия

4.1. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

4.2. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

4.3. Министерство промышленности и торговли Российской Федерации.

4.4. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации.

4.5. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

4.6. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

4.7. Федеральное агентство лесного хозяйства.

4.8. Федеральное агентство водных ресурсов.

4.9. Федеральное агентство по рыболовству.

4.10. Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом».

4.11. Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

4.12. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, участвующие в реализации национального проекта «Экология» (85 субъектов Российской Федерации).

5. Исследуемый период

Май 2018 года – август 2019 года.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С мая 2019 года по апрель 2020 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Ситуация с экологической обстановкой в стране в целом может быть охарактеризована как неблагополучная.

Так, в условиях загрязненного воздуха проживает 56 млн человек в 143 городах.

При этом качество воздуха ухудшается в связи с изменением климата:

метеорологические условия препятствуют рассеиванию примесей. Это особенно характерно для азиатской части России¹.

Загрязнены практически все реки страны, что обусловлено поступлением загрязнений со сточными водами². При этом 88 % сточных вод, подлежащих очистке, сбрасываются неочищенными до требуемого уровня³. 95 % сельских поселений вообще не имеют канализационных очистных сооружений⁴.

Негативное воздействие от прошлой экономической деятельности, отсутствие очистки сточных вод – основные причины ухудшения качества воды озера Байкал.

-
1. Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2018 год (стр. 97, 99) http://www.meteorf.ru/upload/iblock/41e/Obzor_2018.pdf. Второй оценочный доклад Росгидромета об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Общее резюме (стр. 13-16) <https://cc.voeikovmgo.ru/images/dokumenty/2016/od2/od2.pdf>
 2. Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2018 год (стр. 113-137) http://www.meteorf.ru/upload/iblock/41e/Obzor_2018.pdf
 3. Охрана окружающей среды в России. 2018: Статистический сборник / Росстат (стр. 67) http://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/ohrana_2018.pdf
 4. Данные Минстроя России <http://www.minstroyrf.ru/press/minstroy-rossii-predlozhil-uskorit-modernizatsiyu-ochistnykh-sooruzheniy/>

Строительство гидроэлектростанций на реке Волга изменило естественные процессы: замедлилось течение, увеличилась температура воды, возникли преграды на пути миграции рыб.

Объем коммунальных отходов увеличивается такими темпами, что уже через 6 лет не останется полигонов для их размещения, а в отдельных субъектах это произойдет намного раньше.

Ежегодно гибнет порядка 300 тыс. га лесных насаждений. Более 70 % случаев гибели связано с лесными пожарами, частота и интенсивность которых за последние 30 лет возросла на 30–50 %. По прогнозам, ожидается увеличение пожароопасного периода до 50 суток в год⁵.

Кроме того, изменение климата, которое в России характеризуется потеплением, происходит в 2,5 раза быстрее глобального потепления и приводит к уменьшению площади морского льда Арктики, возрастанию повторяемости и интенсивности экстремальных гидрометеорологических явлений, засухам, которые затронут большую часть земледельческой зоны России⁶.

Уже сегодня несущая способность грунтов в зоне мерзлоты снизилась по сравнению с 70-ми годами прошлого столетия в среднем на 17 %, а в отдельных регионах – до 45 %. Опасные деформации получат объекты железнодорожной, автомобильной и трубопроводной инфраструктуры, расположенные на многолетней мерзлоте⁷.

Стоимость ущерба от климатических явлений на период до 2030 года может составить 2–3 % ВВП в год, а на отдельных территориях – 5–6 % ВРП⁸.

Последствия изменения климата, а также загрязнение окружающей среды оказывают выраженное влияние на состояние здоровья людей.

Согласно оценкам Всемирной организации здравоохранения, загрязнение воздуха является самым серьезным экологическим риском для здоровья.

С загрязнением воздуха связаны порядка 7 % случаев смертей от рака легких, 18 % – от болезней легких, 20 % – инсульта и 34 % – сердечно-сосудистых заболеваний⁹.

Выполнение национальных целей развития, особенно по увеличению ожидаемой продолжительности жизни и естественному устойчивому росту численности населения, трудно представить без решения экологических проблем.

Указом № 204 обозначены цели в сфере экологии и поручена разработка национального проекта «Экология» (далее – НП «Экология», национальный проект).

Целями определены:

-
5. Второй оценочный доклад Росгидромета об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Общее резюме (стр. 34) <https://cc.voeikovmgo.ru/images/dokumenty/2016/od2/od2.pdf>
 6. Там же (стр. 56–58).
 7. Там же (стр. 48).
 8. Оценка макроэкономических последствий изменений климата на территории Российской Федерации на период до 2030 года и на дальнейшую перспективу, под ред. В.М.Катцова, Б.Н.Кобышева, В.П.Мелешко; Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), 2011 (стр. 174).
 9. <https://breathelife2030.org/ru/the-issue/health-and-climate-impacts/>

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

Указанные цели коррелируют с глобальными целями в области устойчивого развития¹⁰.

Национальный проект сформирован в составе 11 федеральных проектов¹¹ и реализуется в рамках 7 государственных программ 14-ю федеральными органами исполнительной власти, госкорпорациями «Росатом» и «Фонд содействия реформированию ЖХК», а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и хозяйствующими субъектами. Большинство мероприятий, включенных в федеральные проекты, ранее осуществлялось в рамках государственных программ (включая федеральные целевые программы и приоритетные проекты). При этом по результатам проверок Счетной палаты Российской Федерации отмечался низкий уровень исполнения показателей¹².

В то же время национальным проектом не охвачены вопросы, связанные с изменением климата, утилизацией отходов производства, медицинских и биологических отходов, восстановлением качества почв, в том числе загрязненных нефтепродуктами, пестицидами и иными стойкими загрязнителями.

7.1. Цель 1. Оценка нормативно-правовой и методической базы (с учетом внесенных изменений), необходимой для реализации национального проекта

В целях реализации НП «Экология» планами мероприятий по реализации федеральных проектов предусмотрено разработать и принять более 120 нормативных правовых и иных актов (далее – НПА), в том числе: 12 федеральных законов, 22 постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, 86 актов федеральных органов исполнительной власти¹³.

10. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

11. «Чистая страна», «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», «Инфраструктура для обращения с отходами I-II классов опасности», «Чистый воздух», «Чистая вода», «Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал», «Сохранение уникальных водных объектов», «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», «Сохранение лесов», «Внедрение наилучших доступных технологий».

12. Исполнение показателей в 2018 году по государственным программам Российской Федерации составило: «Охрана окружающей среды» – 80%; «Воспроизведение и использование природных ресурсов» – 71,6%; «Развитие лесного хозяйства» – 82,9%. Уровень исполнения показателей по федеральным целевым программам «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы» (далее – ФЦП «Охрана озера Байкал») – 44,4% и «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» – 50 %.

13. Согласно планам мероприятий по реализации федеральных проектов, входящих в состав НП «Экология».

На 1 ноября 2019 года 13 из 97 НПА не приняты в установленный срок либо приняты после запланированного срока, в связи с чем выполнение мероприятий и получение результатов национального и федеральных проектов переносятся на более поздние сроки.

Так, на 2 месяца позже установленного срока (24 мая 2019 года)¹⁴ подписан Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», направленный на создание единой государственной системы обращения с отходами I и II классов опасности. Вследствие этого сроки по определению федерального оператора и введению в действие федеральной схемы обращения с отходами I и II классов опасности¹⁵ перенесены на 30 ноября 2019 года и на 30 декабря 2020 года, то есть на 3 и 4 месяца позже соответственно.

Минприроды России и Федеральным агентством по управлению государственным имуществом в срок до 5 июля 2019 года не внесены предложения по изменению законодательства в сфере государственно-частного партнерства и концессионных соглашений для создания инфраструктуры экологического туризма в национальных парках и территориях, прилегающих к ним, в том числе с использованием механизмов государственных программ, федеральных целевых программ в целях реализации мероприятий федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма»¹⁶.

Вследствие этого формирование методологической, нормативной и методической базы по созданию инфраструктуры для экологического туризма в национальных парках и продвижению комплексного туристского продукта на российском и международном рынках с 25 декабря 2019 года¹⁷ может быть перенесено на более поздний срок.

Федеральный закон от 17 июня 2019 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» для разграничения составов административных правонарушений в сфере обращения с отходами производства и потребления принят позже установленного срока (1 мая 2019 года)¹⁸.

Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила создания, эксплуатации и модернизации единой государственной информационной системы учета отходов от использования товаров» в установленный срок (30 марта 2019 года) не принято. Срок направления проекта постановления

-
14. Пункты 1 и 1.1 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Инфраструктура для обращения с отходами I-II классов опасности».
 15. Пункты 1.2 и 1.3 раздела 3 паспорта федерального проекта «Инфраструктура для обращения с отходами I-II классов опасности».
 16. Пункт 9.4.1 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма».
 17. Пункт 9 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма».
 18. Пункт 3 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» (далее – «Комплексная система обращения с ТКО»).

в Правительство Российской Федерации¹⁹ перенесен более чем на полгода (31 декабря 2019 года), что может повлиять на ход подготовки к модернизации единой государственной информационной системы учета отходов²⁰ от использования товаров для их полного и достоверного учета.

Вступление в силу с 1 ноября 2019 года Федерального закона № 195-ФЗ²¹, за исключением отдельных положений, также может повлечь необходимость актуализации срока принятия нормативных правовых актов федерального и регионального уровня для реализации федерального проекта «Чистый воздух», ранее установленного к 1 октября 2019 года²².

Согласно Перечню поручений Президента Российской Федерации от 26 февраля 2019 г. № Пр-294 в срок до 1 июля 2019 года²³ необходимо внести изменения в законодательство Российской Федерации по установлению критериев экологического туризма на особо охраняемых природных территориях²⁴ и усилению правового режима государственных природных заповедников²⁵. До настоящего времени поручение не выполнено²⁶.

Кроме того, несвоевременное принятие отдельных НПА или внесение в них изменений является причиной отсутствия финансирования расходов федеральных проектов вследствие изменения сроков проведения мероприятий.

Федеральный проект «Чистый воздух» не финансируется при отсутствии правил предоставления и распределения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выполнение мероприятий по снижению выбросов в атмосферный воздух²⁷.

Существует вероятность выполнения субъектами Российской Федерации мероприятий по очистке загрязненных сточных вод, поступающих в озеро Байкал и другие водные объекты Байкальской природной территории, не в полной мере. Причина – невнесение изменений в Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации,

-
19. Пункт 5.1.1 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО».
 20. Позволяющей использование информации о маршрутах транспортирования и объеме отходов, полученной посредством систем спутниковой навигации ГЛОНАСС, автоматических систем весового контроля, фото- и видеосъемки.
 21. Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха».
 22. Пункт 10 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Чистый воздух» (в новой редакции).
 23. Подпункт «а» пункта 2.
 24. Пункт 11.1.1 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма».
 25. В том числе о запрете на проведение рубок лесных насаждений и создание объектов капитального строительства.
 26. Согласно поручению Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2019 г. № ДМ-П13-1511 (пункт 1) Минприроды России и Минэкономразвития России поручено обеспечить внесение соответствующих изменений в срок до 17 июня 2019 года.
 27. Подготовка правил предусмотрена решением по результатам совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В.Гордеева (пункт 5 протокола от 24 июля 2019 г. № АГ-П6-31пр).

связанных с реализацией мероприятий ФЦП «Охрана озера Байкал»²⁸ (в части софинансирования мероприятий федерального проекта «Сохранение озера Байкал»).

Также Минсельхозом России не утверждены изменения в Правила предоставления из федерального бюджета субсидий на иные цели федеральным государственным бюджетным учреждениям, в отношении которых Министерство сельского хозяйства Российской Федерации осуществляет функции и полномочия учредителя (для проведения мероприятий по расчистке мелиоративных каналов Нижней Волги и реконструкции гидротехнических сооружений²⁹ федерального проекта «Оздоровление Волги»). По этой причине возможно невыполнение мероприятий по расчистке мелиоративных каналов.

Внесение изменений в указанные правила в рамках федеральных проектов «Сохранение озера Байкал» и «Оздоровление Волги» планами мероприятий по их реализации не предусмотрено.

На достижение целей национального проекта может повлиять несоблюдение установленных сроков формирования нормативно-правовой базы для реализации национального проекта.

7.2. Цель 2. Оценка мероприятий национального проекта, его показателей для достижения целей и задач Указа № 204 в сфере экологии и риски реализации национального проекта

НП «Экология» является одним из ключевых инструментов достижения национальных целей развития Российской Федерации по обеспечению устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации, повышению ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет) и улучшению жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно³⁰. При этом в паспорте³¹ НП «Экология» не отражен его вклад в достижение национальных целей развития, что не соответствует подпункту «а» пункта 8 Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 (далее – Положение об организации проектной деятельности).

Значительное внимание во многих документах стратегического планированияделено вопросам охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Обеспечение сбалансированного решения проблем социально-экономического развития и сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала, удовлетворение потребностей настоящего и будущих поколений

28. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 847.

29. Утверждены приказом Минсельхоза России от 24 октября 2018 г. № 473.

30. Согласно Единому плану по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденным Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 года.

31. Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

предусмотрено Концепцией перехода Российской Федерации к устойчивому развитию³² и Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года³³.

Основными задачами Экологической доктрины Российской Федерации³⁴ являются: снижение загрязнения окружающей среды выбросами, сбросами и отходами, сохранение и восстановление ландшафтного и биологического разнообразия, реабилитация территорий и акваторий, пострадавших в результате техногенного воздействия на окружающую среду. Вопросы ликвидации накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата нашли отражение в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года³⁵ (далее – Стратегия экологической безопасности).

В то же время сложившаяся в Российской Федерации экологическая ситуация показывает на недостаточность принимаемых мер по обеспечению экологически ориентированного роста экономики.

Высокая ресурсоемкость экономики Российской Федерации приводит к возникновению таких проблем, как истощение природных ресурсов, загрязнение окружающей среды, низкая эффективность хозяйства.

Нерациональное использование водных ресурсов обусловлено применением устаревших водоемных производственных технологий, а также высоким уровнем потерь воды при ее транспортировке³⁶.

Неуклонный рост образования и накопления отходов является следствием крайне высокого уровня потребления сырьевых ресурсов по причине экспортно-сырьевой направленности производства. При этом именно при добыче полезных ископаемых образуется наибольшее количество отходов (86,8 % от общего количества образующихся отходов в Российской Федерации за 2016 год)³⁷.

Как следует из Стратегии экологической безопасности, уже накоплено свыше 30 млрд тонн отходов производства и потребления в результате прошлой хозяйственной и иной деятельности. По итогам инвентаризации территорий выявлено 340 объектов накопленного вреда окружающей среде, являющихся источником потенциальной угрозы жизни и здоровью 17 млн человек.

Ежегодно образуется примерно 4 млрд тонн отходов производства и потребления, из которых 55–60 млн тонн составляют твердые коммунальные отходы. Увеличивается количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот,

32. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440.

33. Утверждены Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 года.

34. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р.

35. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176.

36. Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-р.

37. Согласно Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 января 2018 г. № 84-р.

а размещаются на полигонах и свалках, что приводит к выводу продуктивных сельскохозяйственных угодий из оборота. Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов занимают территории общей площадью примерно 4 млн га, и которые ежегодно увеличиваются на 300–400 тыс. га.

Показатели документов стратегического планирования, предусматривающие наращивание объемов видов экономической деятельности, свидетельствуют о последующем усилении негативного воздействия на окружающую среду.

Так, согласно Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года³⁸ ожидается ускорение темпов экономического роста до 2 % в 2020 году и выше 3 % начиная с 2021 года. Рост промышленного производства на уровне 1,8–3,3 % – во всех укрупненных секторах промышленности.

Увеличение добычи основных видов полезных ископаемых к 2024 году предусмотрено Стратегией развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года³⁹. Объемы производства целлюлозно-бумажной промышленности (наиболее водоемкой и энергоемкой) к 2030 году возрастут на 13 млн тонн – свидетельствует Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года⁴⁰.

По данным государственной программы Российской Федерации «Развитие энергетики»⁴¹ обеспечение потребностей внутреннего рынка и выполнение обязательств по зарубежным контрактам потребует ввода новых участков магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов, газопроводов, заводов по производству сжиженного природного газа.

Возможное влияние на состояние окружающей среды окажет реализация федеральных проектов, включенных в состав национального проекта «Жилье и городская среда»⁴², а также комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года⁴³ (далее – комплексный план).

При выполнении мероприятий по переселению граждан из непригодного для проживания жилищного фонда федерального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда»⁴⁴ предусмотрено строительство 9 540 тыс. кв. м жилья в субъектах Российской Федерации.

38. Разработан Минэкономразвития России.

39. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2018 г. № 2914-р, (природный газ на 6,7 %, уголь – на 12,3 %, апатитовые руды – на 12,2 %, цементное сырье – на 12,3 %).

40. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2018 г. № 1989-р.

41. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 321.

42. Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16, одним из показателей является «Увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн квадратных метров в год».

43. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р.

44. Национального проекта «Жилье и городская среда».

Образующиеся при этом строительные отходы при отсутствии планов по их переработке могут быть размещены на имеющихся полигонах⁴⁵.

В составе международного транспортного маршрута «Европа – Западный Китай»⁴⁶, реализуемого в рамках комплексного плана, планируется строительство автомобильных дорог протяженностью 826 км. Строительство высокоскоростной магистрали «Москва – Казань» общей протяженностью около 790 км на территории 7 субъектов (где проживает более 25 млн человек) запланировано в рамках федерального проекта «Высокоскоростное железнодорожное сообщение».

Учитывая изложенное, строительные отходы будут образовываться на территориях городов Москва, Нижний Новгород, Казань, Тольятти, Владимир, Чебоксары, а также субъектов Российской Федерации, расположенных по берегам реки Волги⁴⁷ и вблизи рек Оки и Клязьмы.

НП «Экология» призван улучшить ситуацию в сфере экологии. В паспорт проекта включены цели и целевые показатели, а также задачи в сфере экологии, предусмотренные пунктом 7 Указа № 204.

Также целью национального проекта определено обеспечение баланса выбытия и воспроизводства лесов, что соответствует задаче по сохранению лесов, предусмотренной подпунктом «б» пункта 7 Указа № 204.

Задачи и результаты НП «Экология» в полном объеме включены в паспорта 11 федеральных проектов, включающих 11 целей, 55 показателей, более 600 мероприятий.

Вместе с тем Минприроды России при подготовке федеральных проектов, входящих в состав НП «Экология», не в полной мере учтены требования пункта 5 Методических указаний⁴⁸ в части направленности целей и показателей федеральных проектов на достижение целей и показателей национального проекта.

Отсутствие в паспортах (дополнительных и обосновывающих материалах) отдельных федеральных проектов обоснований эффективности, достаточности и необходимости предлагаемых мероприятий, а также их вклада в достижение целей и показателей, выполнение задач федерального проекта не соответствует требованиям пункта 8 Положения об организации проектной деятельности.

Так, достижение цели национального проекта по эффективному обращению с отходами производства и потребления, включая ликвидацию выявленных на 1 января

-
45. Пункт 6.4.2 Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 57678-2017 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Ликвидация строительных отходов», введенного в действие с 1 мая 2018 года, предусматривает, что отходы не должны находиться в местах временного хранения (складирования) отходов (более 7 дней).
46. Из общей протяженности автомобильного маршрута «Европа – Западный Китай» порядка 8 500 км общая протяженность международного коридора на территории России составляет порядка 2 300 км.
47. Скоростная автомобильная дорога «Москва – Нижний Новгород – Казань» (729 км), строительство обхода г. Тольятти с мостовым переходом через р. Волгу (97 км).
48. Методические указания по разработке национальных проектов (программ), утвержденные Председателем Правительства Российской Федерации от 4 июня 2018 г. № 4072п-П6 (далее – Методические указания).

2018 года несанкционированных свалок в границах городов, и 5 целевых показателей обеспечивается решением задач в ходе реализации 3 федеральных проектов⁴⁹.

С 1 января 2019 года стартовала новая реформа по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО). Создан единый оператор новой отрасли – публично-правовая компания «Российский экологический оператор», которой проведена инвентаризация инвестиционных объектов по созданию инфраструктуры ТКО с целью определения возможности оказания государственной поддержки. Всего рассмотрено 316 проектов в 73 регионах России на сумму 173 млрд руб. В 12 субъектах Российской Федерации начаты работы на 48 объектах, включенных в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде. По итогам 2019 года запланировано окончание работ по ликвидации 16 несанкционированных свалок в границах городов и 17 наиболее опасных объектов окружающей среде.

Вместе с тем, как показал анализ плана мероприятий по реализации федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО», не учтены необходимые мероприятия, направленные на решение задачи по формированию комплексной системы обращения с ТКО, включая создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления.

При отсутствии мероприятий по стимулированию и популяризации использования многооборотных товаров, тары, упаковки и сокращения использования одноразовых трудноперерабатываемых товаров и тары, ориентированных на предотвращение и сокращение образования отходов, которые являются необходимыми для реализации приоритетных направлений государственной политики в области обращения с отходами⁵⁰, существует вероятность недостижения цели по созданию эффективной системы обращения с ТКО.

Не предусмотрены меры и целевые показатели по стимулированию раздельного сбора отходов, в первую очередь пищевых, что препятствует эффективной работе предприятий по переработке отходов, являющихся для них сырьем.

Кроме того, меры, направленные на создание мощностей по обработке и утилизации отходов⁵¹ в целях повышения доли утилизации образуемых отходов до 36 % к 2024 году в отдельных регионах, недостаточны.

В 7 из 10 субъектов Российской Федерации (Камчатский, Приморский и Алтайский края, Чукотский автономный округ, Республика Мордовия, Ленинградская и Московская области), остаточная емкость полигонов которых будет исчерпана в ближайшее время, критичная ситуация с местами захоронения отходов не изменится.

Даже при достижении значений показателя «Доля твердых коммунальных отходов, направленная на утилизацию, в общем объеме образованных твердых коммунальных

49. «Комплексная система обращения с ТКО», «Чистая страна», «Инфраструктура для обращения с отходами I-II классов опасности».

50. Согласно пункту 2 статьи 3 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах).

51. Пункт 8 паспорта федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО».

отходов»⁵², запланированных федеральным проектом для указанных регионов от 0 до 36 %, тенденция их дальнейшего накапливания и захоронения сохранится.

Более того, возникающие в ходе проведения реформы в сфере обращения с отходами проблемы могут препятствовать решению указанной задачи.

В 11 субъектах Российской Федерации⁵³ не приступили к работе региональные операторы по обращению с ТКО, обеспечивающие сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение ТКО на территории субъектов Российской Федерации.

Емкости имеющихся полигонов в 10 субъектах Российской Федерации⁵⁴ будут исчерпаны с 2020 по 2024 год.

В связи с наличием в отдельных регионах дефицита мест для захоронения ТКО законодательно⁵⁵ разрешено до 2023 года размещать мусор на нелицензированных объектах. Вместе с тем Минприроды России не выполнено поручение заседания рабочей группы Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам⁵⁶ в части определения до 1 июня 2019 года мест расположения 20 pilotных объектов размещения ТКО (полигонов) в целях начала строительства (модернизации) комплексов по обработке и утилизации ТКО.

Также по федеральному проекту отсутствует обоснование вклада мероприятий и достаточности планируемых результатов в достижение его показателей.

Не представляется возможным оценить вклад, а также необходимость и достаточность мероприятий для достижения результатов по вводу в промышленную эксплуатацию мощностей по утилизации и обработке⁵⁷, а также для достижения показателей по увеличению доли отходов, направляемых на обработку и утилизацию отходов⁵⁸.

Таким образом, существует вероятность недостижения цели и целевых показателей по эффективному обращению с отходами производства и потребления при отсутствии обоснованности планируемых результатов и их достаточности для достижения цели и показателей; мероприятий, учитывающих приоритеты государственной политики в сфере обращения с отходами; готовности отдельных регионов к реализации реформы.

Достижение цели национального проекта по кардинальному снижению уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе

52. Предусмотрено паспортом федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО».

53. Архангельская, Владимирская, Курганская, Рязанская, Еврейская автономная область, Забайкальский, Приморский, Хабаровский края, Республика Тыва, Ненецкий автономный округ, г. Москва и г. Санкт-Петербург (по данным публично-правовой компании «Российский экологический оператор»).

54. Московская, Калужская, Амурская, Ленинградская области, Алтайский, Камчатский, Приморский края, Чукотский автономный округ, Республика Мордовия, Республика Северная Осетия – Алания.

55. Пункт 8 статьи 29.1 Закона об отходах.

56. Протокол от 5 марта 2019 г. № 4.

57. «Введено в промышленную эксплуатацию 23,1 млн тонн мощностей по утилизации отходов и фракций после обработки ТКО», «Введено в промышленную эксплуатацию 37,1 млн тонн мощностей по обработке ТКО».

58. «Доля твердых коммунальных отходов, направленных на утилизацию, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов» (36 %) и «Доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов» (60 %).

уменьшение не менее чем на 20 % совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах, и 4 показателей⁵⁹ обеспечивается решением задач федерального проекта «Чистый воздух»⁶⁰.

Обращает на себя внимание подход к выбору городов, в которых планируется снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха.

По итогам 2018 года высокий и очень высокий уровни загрязнения атмосферного воздуха наблюдаются в 46 городах.

В федеральный проект включены 12 городов, из которых 5 городов (Красноярск, Новокузнецк, Чита, Братск и Норильск) с очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха (всего в России таких городов в 2017 году было 21, в 2018 году – 22), по одному городу с высоким (Магнитогорск) и повышенным (Челябинск) уровнем загрязнения, и 5 – с низким уровнем загрязнения (Нижний Тагил, Омск, Липецк, Череповец, Медногорск)⁶¹.

Одним из результатов федерального проекта определено снижение на 22 % совокупного объема выбросов загрязняющих веществ.

Вместе с тем качество воздуха определяется концентрациями загрязняющих веществ, превышающими допустимый уровень, снижение которых федеральным проектом не предусмотрено.

Определение концентрации загрязняющих веществ в различных точках города с учетом выбросов от всех источников предусматривается сводными расчетами, в связи с чем они являются инструментом, позволяющим обоснованно формировать перечень мероприятий, направленных на снижение загрязняющих веществ до допустимого уровня. Формирование расчетов предусмотрено только к 1 мая 2020 года⁶².

Таким образом, без включения в паспорт федерального проекта мероприятий, направленных на снижение выбросов загрязняющих веществ, концентрация которых превышает норматив, и соответствующих показателей состояние воздуха существенно не изменится. Это значит, что достижение цели проекта по кардинальному снижению уровня загрязнения атмосферного воздуха маловероятно.

Для достижения цели НП «Экология» по повышению качества питьевой воды для населения, в том числе для жителей населенных пунктов, не оборудованных

59. «Снижение совокупного объема выбросов за отчетный год», «Количество городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнением атмосферного воздуха», «Выданные комплексные экологические разрешения», «Снижение доли импорта основного технологического оборудования, эксплуатируемого в случае применения НДТ».

60. Решение задачи федерального проекта по реализации комплексных планов мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в крупных промышленных центрах, включая города Братск, Красноярск, Липецк, Магнитогорск, Медногорск, Нижний Тагил, Новокузнецк, Норильск, Омск, Челябинск, Череповец и Читу с учетом сводных расчетов допустимого в этих городах негативного воздействия на окружающую среду.

61. При этом за 2018 год улучшилось состояние в таких городах, как Челябинск (с высокого до повышенного уровня) и Нижний Тагил (с высокого до низкого уровня). И если в Нижнем Тагиле такие изменения связаны со снижением выбросов загрязняющих веществ, то в Челябинске – за счет благоприятных климатических условий (большое число осадков способствовало самоочищению атмосферы).

62. Пункт 3 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Чистый воздух».

системами централизованного водоснабжения, реализуется федеральный проект «Чистая вода».

В рамках федерального проекта проведена инвентаризация объектов водоснабжения в регионах, утверждены соответствующие региональные программы, для софинансирования которых заключены 82 соглашения о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Ход реализации федерального проекта предлагается оценивать по двум показателям⁶³, среди которых, несмотря на поставленную цель, отсутствует показатель в части повышения качества питьевой воды для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения.

Также несмотря на поручение⁶⁴ по корректировке программных документов по доведению целевых индикаторов обеспеченности жителей сельских территорий качественной питьевой водой до уровня показателей, установленных для городского населения (99 % к 2024 году), соответствующие изменения в паспорт указанного федерального проекта не внесены.

Цель федерального проекта не направлена на повышение качества питьевой воды для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения, что не соответствует цели НП «Экология» и требованиям пункта 5 Методических указаний. При этом в 83 субъектах Российской Федерации⁶⁵ около 12,3 млн человек не обеспечены услугами централизованного водоснабжения, 11,5 млн человек из них (или 9 % от численности обеспеченного питьевой водой населения)⁶⁶ пользуются водой из объектов нецентрализованного водоснабжения, а 1,49 млн человек (или 1,2 % от общей численности населения) вообще не обеспечены питьевой водой.

Кроме того, базовые значения показателей федерального проекта, определенные при отсутствии методики их расчета, являются необоснованными⁶⁷.

По результатам инвентаризации объектов водоснабжения⁶⁸, проведенной в 83 субъектах Российской Федерации и 19 740 муниципальных образованиях, доля

-
- 63. «Доля населения Российской Федерации, обеспеченному качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения», «Доля городского населения Российской Федерации, обеспеченному качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения».
 - 64. В соответствии с Перечнем поручений, направленных на повышение качества питьевой воды для населения, утвержденным Президентом Российской Федерации 20 февраля 2019 г. № Пр-245.
 - 65. Письмо государственной корпорацией «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 31 мая 2019 г. № КИ-03/220.
 - 66. В соответствии со сведениями сводного отчета об инвентаризации объектов водоснабжения в субъектах Российской Федерации, проведенной на предмет соответствия установленным показателям качества и безопасности питьевого водоснабжения (направлен государственной корпорацией «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в Минстрой России 31 мая 2019 г. № КЦ-03/220).
 - 67. Несоблюдение требований подпункта «в» пункта 7, пункта 30 Положения об организации проектной деятельности (в редакции, действующей до августа 2019 года), отмеченное в государственном докладе «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2017 году», стр. 27.
 - 68. Проведена в 83 субъектах Российской Федерации на территории всех муниципальных образований. Сводный отчет об инвентаризации объектов водоснабжения в субъектах Российской Федерации направлен государственной корпорацией «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в Минстрой России 31 мая 2019 года (исх. № КЦ-03/220).

населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения, составила 81,55 %, что ниже значения базового показателя на 5,95 %. Доля городского населения – 88,83 % , что ниже значения базового показателя на 5,67 %.

Несмотря на то, что в 12 субъектах Российской Федерации базовое значение показателя «Доля населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения» не превышает 70 %⁶⁹, при установленном среднем по Российской Федерации – 87,5 %, федеральным проектом предусмотрено выполнение работ по модернизации, реконструкции и строительству только 941 из 28 808 объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки централизованного водоснабжения, то есть менее 4 % потребности.

При этом перечень этих объектов не уточнен по причине отсутствия региональных программ субъектов Российской Федерации, срок утверждения которых субъектами Российской Федерации – 1 октября 2019 года⁷⁰.

Минстроем России утверждены и доведены до субъектов Российской Федерации Методические рекомендации по подготовке региональных программ по повышению качества водоснабжения на период с 2019 по 2024 год⁷¹. Вместе с тем планом реализации мероприятий предусмотрено утверждение Порядка подготовки региональных программ⁷².

Формирование мероприятий федерального проекта в условиях неактуальных базовых значений показателей⁷³ приведет к синхронизации региональных программ с паспортом федерального проекта. При этом возможность корректировки базового значения и значения целевого показателя на последний год реализации региональной программы Минстроем России исключается⁷⁴.

Также в паспорт федерального проекта не включены мероприятия государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем

-
- 69. Республика Тыва (24,5 %), Республика Бурятия (44,1 %), Забайкальский край (51,1 %), Ненецкий автономный округ (51,4 %), Республика Саха (Якутия) (59,8 %), Еврейская автономная область (61,3 %), Курганская область (61,8 %), Костромская область (63,0 %), Смоленская область (63,1 %), Карачаево-Черкесская Республика (66,3 %), Чеченская Республика (68,7 %), Новгородская область (69,1 %).
 - 70. Региональные программы субъектов Российской Федерации по строительству и реконструкции (модернизации) объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки с учетом оценки качества и безопасности питьевой воды, а также оценки эффективности модернизации систем водоснабжения и водоподготовки, относимых к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска причинения вреда здоровью потребителей по критериям безопасности (далее – региональные программы по повышению качества водоснабжения), пункт 3 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Чистая вода».
 - 71. Минстроем России 6 мая 2019 года высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации направлены Методические рекомендации по подготовке региональных программ по повышению качества водоснабжения на период с 2019 по 2024 год (исх. № 16281-МЕ/04) (утверждены приказом от 30 апреля 2019 г. № 253/пр).
 - 72. Пункт 3.4 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Чистая вода».
 - 73. Отличие базовых от фактических значений показателя «Доля населения Российской Федерации, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения» более 10 % отмечается по следующим субъектам Российской Федерации: Республика Калмыкия на 64,65 % (72,6 % – 7,95 %), Свердловская область на 38,85 % (93,1 % – 54,25 %), Рязанская область на 17,76 % (90,7 % – 72,94 %), Воронежская область на 12,29 % (88,1 % – 75,81 %) и Новгородская область на 10,04 % (69,1 % – 59,06 %).
 - 74. Согласно п. 12.3 Методических рекомендаций по подготовке региональных программ по повышению качества водоснабжения на период с 2019 по 2024 год (утверждены приказом Минстроя России от 30 апреля 2019 г. № 253/пр).

и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»⁷⁵, направленные на достижение цели и целевых показателей национального проекта⁷⁶, подлежащие включению в соответствии с подпунктом «б» пункта 8 Положения об организации проектной деятельности.

В результате могут быть не учтены меры, предупреждающие возникновение негативного влияния на качество питьевой воды (изношенность коммунальной инфраструктуры, качество очистки сточных вод, наличие запасов и резервных схем водоснабжения), которые планом мероприятий по реализации федерального проекта не предусмотрены.

Таким образом, реализация федерального проекта в указанных условиях не позволяет оценить достижение его цели.

Достижение цели национального проекта по обеспечению баланса выбытия и воспроизводства лесов в соотношении 100 % к 2024 году и двух показателей обеспечивается решением задачи по сохранению лесов, в том числе на основе их воспроизводства на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений в ходе реализации федерального проекта «Сохранение лесов».

Для обновления парка закупаются лесохозяйственная техника и оборудование, проводятся мероприятия по лесовосстановлению и лесоразведению (на 1 ноября выполнено 85,5 % планового объема работ).

Установленные значения основного показателя федерального проекта «Отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений до уровня 100 %» могут быть не достигнуты. Не предусмотрены меры, обосновывающие предполагаемую тенденцию ежегодного увеличения значения показателя до 8 %, начиная с 2020 года в рамках федерального проекта.

Предусмотренное федеральным проектом изменение значения показателя по площади погибших лесных насаждений к 2024 году до 220 тыс. га, или на 43 %, в сторону уменьшения является маловероятным.

Согласно статистическим данным основной причиной гибели лесных насаждений являются лесные пожары (в 2016 году – 52,8 %, в 2017 году – 50,2 % от общего количества погибших лесных насаждений)⁷⁷. Как показывают результаты проводимых Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий, превентивные меры, направленные на сокращение выбытия лесов, в том числе от лесных пожаров и незаконных рубок, недостаточно эффективны.

Данные проводимой Рослесхозом государственной инвентаризации лесов указывают на неудовлетворительное качество лесовосстановительных мероприятий, проводимых арендаторами лесных участков. Так, в 2017 году – 33 %, в 2018 году – 24 %

75. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710.

76. Основные мероприятия «Содействие развитию коммунальной и инженерной инфраструктуры государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности)», «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации».

77. За 2018 год площадь лесных земель, пройденная пожарами, увеличилась в сравнении с 2017 годом в 2,2 раза и составила 7,4 млн га. По состоянию на 11 августа 2019 года площадь возникших лесных пожаров составила 8,1 млн га.

проинвентаризированных лесных участков были оценены как с «неудовлетворительно выполненными мероприятиями» по воспроизведству лесов. При этом федеральным проектом увеличение площади лесовосстановления за счет проведения работ на арендованных лесных участках предусмотрено на 1 244 тыс. га, что составляет 80,4 % от площади, подлежащей лесовосстановлению. В то же время контроль за проведением арендаторами лесов лесовосстановительных мероприятий не является всеобъемлющим.

Кроме того, два из шести показателей федерального проекта не направлены на достижение цели национального проекта: «Количество выращенного посадочного материала лесных растений» и «Запас семян лесных растений» не отражают количество высаженных саженцев и сеянцев, а также не учитывают риски их гибели.

С учетом изложенного, данные обстоятельства при выполнении показателей федерального проекта могут оказать влияние на достижение цели по обеспечению баланса выбытия и воспроизведения лесов в соотношении 100 % к 2024 году.

Достижение цели национального проекта по экологическому оздоровлению водных объектов, включая реку Волгу и сохранение уникальных водных систем, включая озера Байкал и Телецкое, обеспечивается решением задач трех федеральных проектов («Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал» и «Сохранение уникальных водных объектов») и выполнением пяти показателей⁷⁸.

Анализ четырех из восьми результатов, характеризующих решение задачи по сохранению озера Байкал федерального проекта «Сохранение озера Байкал», показал их недостаточную объективность.

Так, значение показателя по сокращению объема сбросов загрязненных сточных вод в озеро Байкал и другие водные объекты Байкальской природной территории на 28,2 % к 2024 году не является корректным.

При увеличении общей мощности очистных сооружений⁷⁹ до 127,8 тыс. куб. м в год объемы загрязненных сточных вод⁸⁰ (249,2 тыс. куб. м) сократятся (расчетно) на 51,3 % по отношению к базовому значению показателя на 2018 год, что на 23,1 % превышает значение показателя федерального проекта.

К 2024 году достижение результата по охвату экологическим мониторингом составит 93 % площади Байкальской природной территории при базовом значении – 70 %.

Вместе с тем уже в 2017 году значение аналогичного показателя ФЦП «Охрана озера Байкал» составляло 85 %.

При отсутствии информации о фактической общей площади территорий, подвергшихся высокому и экстремально высокому загрязнению и оказывающих воздействие на озеро Байкал, результатом федерального проекта предусмотрено снижение указанной площади в объеме 448,9 га к 2024 году.

78. «Снижение объема отводимых в реку Волга загрязненных сточных вод», «Протяженность восстановленных водных объектов Нижней Волги», «Площадь восстановленных водных объектов», «Протяженность очищенной прибрежной полосы водных объектов», «Сокращение объемов сбросов загрязненных сточных вод в озеро Байкал и другие водные объекты Байкальской природной территории».

79. 350 тыс. куб. м × 365 дн. = 127,8 тыс. куб. м в год, расчетно.

80. По форме статистической отчетности № 2-ТП (водхоз).

Ожидаемый результат по значительному увеличению с 2021 по 2024 год объемов искусственного воспроизводства водных биоресурсов⁸¹ (453 млн личинок) федерального проекта запланирован в условиях неопределенности ввода дополнительных производственных мощностей, что может отразиться на его достижении.

Согласно плану мероприятий федерального проекта в 2019 году запланирована разработка проектно-сметной документации в целях реконструкции только двух из трех рыбоводных заводов, на мощностях которых осуществляются работы по искусственному воспроизводству омуля и осетра с последующим выпуском личинок и молоди рыб в озеро Байкал.

Вместе с тем аналогичные работы в целях реконструкции Селенгинского и Большелерченского рыбоводных заводов в Республике Бурятия⁸² осуществлялись в рамках ФЦП «Охрана озера Байкал» в 2017 году и не были завершены на 1 июля 2019 года. Проектно-сметная документация в установленном порядке не утверждена, обязательства по государственным контрактам не выполнены.

Не способствует выполнению задачи по сохранению и воспроизводству уникальных водных биологических ресурсов озера Байкал и отсутствие мероприятий по искусственному воспроизводству других исчезающих эндемичных видов рыб озера Байкал (сиг, хариус).

В рамках федерального проекта «Сохранение уникальных водных объектов» в 2019 году реализуются мероприятия по очистке от мусора берегов и прилегающих акваторий водных объектов. С начала года проведено 7 211 мероприятий в 82 субъектах Российской Федерации, в них приняли участие более 720 тыс. человек. В результате было очищено более 16,0 тыс. км береговой линии и прилегающей акватории водных объектов.

В рамках федерального проекта «Оздоровление Волги» осуществляется решение задачи по сокращению в 3 раза доли сточных вод, отводимых в реку Волгу.

Для этого проведена оценка систем очистки сточных вод в 16 субъектах Российской Федерации, где запланированы мероприятия по реконструкции и модернизации систем очистки.

В то же время на экологическое состояние реки Волги влияют результаты деятельности хозяйственных объектов, расположенных в пределах рек Камы и Оки, а также сброс сточных вод с территории 29 субъектов Российской Федерации.

Результаты оценки систем очистки сточных вод, попадающих в реку Волгу, субъектами Российской Федерации показали, что базовое значение показателя по снижению объема отводимых в реку Волга загрязненных сточных вод (1,8 куб. км) занижено. Фактический объем попадающих в реку Волгу хозяйствственно-бытовых стоков (без очистки или недостаточно очищенных) и дождевых вод в 2018 году

81. В 2,5 раза по личинке омуля и в 5 раз по молоди омуля и осетра.

82. За счет предоставленной субсидии из федерального бюджета ФГБУ «Главрыбвод» заключены государственные контракты от 31 января 2018 г. № 41 и № 40 на сумму 14,4 млн рублей, выплачен аванс 30 %.

составил 1,9 куб. км в год⁸³, то есть превысил его базовое значение на 5 %, что влияет на решение указанной задачи.

Значение показателя по приросту мощности очистных сооружений, обеспечивающих сокращение отведения в реку Волгу загрязненных сточных вод до 2,12 куб. км к 2024 году, установлено при отсутствии прогнозных данных о ежегодном увеличении объема отводимых в реку Волгу загрязненных сточных вод, что может оказаться на его выполнении.

В 2019 году реализуется 17 мероприятий по расчистке и экологической реабилитации водных объектов, из них 5 мероприятий будет завершено к концу года.

При выполнении мероприятий в целях решения задачи по устойчивому функционированию водохозяйственного комплекса Нижней Волги и сохранению экосистемы Волго-Ахтубинской поймы возможно недостижение планируемых результатов.

Так, строительство комплекса гидротехнических сооружений для дополнительного обводнения реки Ахтубы в объеме 100 куб. м / с, предусмотренное паспортом федерального проекта⁸⁴, запланировано без проведения оценки необходимой мощности гидротехнических сооружений для достаточного обводнения реки Ахтубы.

Строительство и реконструкция 89 водопропускных сооружений без оценки эффективности водообмена также может привести к его незначительным улучшениям в низовьях Волги, но не к достижению целей и задач федерального проекта.

В рамках федерального проекта предусмотрено проведение мероприятий в период с 2018 по 2021 год по расчистке и дноуглублению не менее 201,8 км каналов-рыбоходов, а также восстановление не менее 15,9 тыс. га водных объектов Нижней Волги, ранее проводимых в рамках ФЦП «Развитие ВХК»⁸⁵. К 2024 году протяженность указанных каналов-рыбоходов должна увеличиться до 281 км, а площадь восстановленных водных объектов – до 26,9 тыс. га.

Вместе с тем анализ научных прогнозов (оценок) запасов водных биологических ресурсов, по которым получены положительные заключения государственной экологической экспертизы, указывает на сокращение к 2018 году более чем в 17 раз суммарных запасов осетровых рыб и белорыбицы по сравнению с 2004 годом.

Изложенное свидетельствует о низкой эффективности мероприятий по водохозяйственной мелиорации в бассейнах реки Волги, проводимых в целях формирования благоприятных условий для воспроизводства водных биологических ресурсов начиная с 2012 года. Указанные мероприятия реализовывались в рамках ФЦП «Развитие ВХК» и приоритетного проекта «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги».

83. Письмо государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 31 мая 2019 г. № КИ-03/219.

84. Пункт 2.5 паспорта федерального проекта «Оздоровление Волги».

85. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2012 г. № 350 «О федеральной целевой программе «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012–2020 годах» (далее – ФЦП «Развитие ВХК»).

Также при отсутствии достаточных обосновывающих материалов к федеральному проекту не представляется возможным осуществить оценку показателей «Протяженность восстановленных водных объектов Нижней Волги» и «Площадь восстановленных водных объектов Нижней Волги», значения которых в 2024 году составят соответственно до 600 км, или 17 % всей протяженности реки Волги, и 24,3 тыс. га, или 0,02 % от общей площади бассейна реки Волги (1360,0 тыс. км).

Таким образом, достижение цели национального проекта затруднительно. При этом выполнение отдельных мероприятий, направленных на решение локальных проблем, может обеспечить достижение кумулятивного эффекта по экологическому оздоровлению водных объектов.

На решение задачи по применению всеми объектами, оказывающими значительное воздействие на окружающую среду, системы экологического регулирования, основанной на использовании наилучших доступных технологий, поставленной пунктом 7 Указа № 204, направлена аналогичная цель федерального проекта «Внедрение наилучших доступных технологий».

В целях внедрения наилучших доступных технологий в рамках федерального проекта предусмотрено предоставление субсидий из федерального бюджета российским организациям на возмещение затрат на выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным в рамках реализации соответствующих инвестиционных проектов. Правила предоставления субсидий утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2019 г. № 541.

Основным показателем, характеризующим достижение цели федерального проекта, является количество выданных комплексных экологических разрешений объектам, относящимся к I категории⁸⁶, до 6 900 единиц к 2024 году. При этом наибольшее их количество – 3 000 (43,5 %) – приходится на 2023 год, что может отразиться на достижении в 2024 году целевого показателя.

Достижение цели национального проекта по сохранению биологического разнообразия, в том числе посредством создания не менее 24 новых особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ), и трех показателей⁸⁷ обеспечивается решением задач федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма».

Подготовлена документация, обосновывающая создание национальных парков «Зигальга» (Челябинская область), «Койгородский (Республика Коми), «Токинско-Становой» (Амурская область), «Самурский» (Республика Дагестан), «Тогул» (Алтайский край), «Кытальк» (Республика Саха (Якутия)).

В отношении первых двух национальных парков проекты решений об их создании внесены в Правительство Российской Федерации.

86. Объекты, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий согласно критериям отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. № 1029.

87. «Количество ООПТ федерального значения», «Увеличена площадь ООПТ», «Увеличение количества посетителей на ООПТ».

Утвержден Перечень редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира, требующих принятия первоочередных мер по восстановлению и реинтродукции⁸⁸.

До конца 2019 года планируется утвердить Список объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации.

Базовые значения показателей по количеству особо охраняемых природных территорий федерального значения (211 единиц) и увеличению количества посетителей на особо охраняемых территориях (3571 тыс. человек) не являются корректными⁸⁹. Как показывают статистические данные, на конец 2018 года указанные значения составляли 290 единиц и 6 386,4 тыс. человек соответственно⁹⁰.

Совокупность мероприятий по созданию новых ООПТ общей площадью не менее 5 млн га предусматривает издание актов Правительства Российской Федерации об их создании⁹¹, а также внесение в Единый государственный реестр недвижимого имущества сведений о границах ООПТ (в том числе ранее созданных).

Результаты проведенных контрольных мероприятий показывают, что без государственной регистрации права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками ООПТ не обеспечивается надлежащий контроль за их сохранностью и целевым использованием.

Увеличение количества посетителей на ООПТ к 2024 году до 7 891 тыс. человек, или в 2 раза по сравнению с его базовым значением (3 571 тыс. человек), планируется осуществить путем создания комфортных условий проживания, транспортной доступности, обустройства туристических маршрутов за счет внебюджетных источников.

При этом законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в целях организации деятельности по осуществлению экологического туризма на особо охраняемых природных территориях», закрепляющий в том числе понятия об экологическом и познавательном туризме⁹², еще находится на согласовании с федеральными органами исполнительной власти. Кроме того, в установленный срок (1 марта 2019 года) Минприроды России не были разработаны критерии отбора национальных парков для выполнения мероприятий по созданию и реконструкции туристской инфраструктуры⁹³ в национальных парках.

При отсутствии механизма привлечения внебюджетных средств цели федерального проекта могут быть не достигнуты.

88. Распоряжение Минприроды России от 29 августа 2019 г. № 26-р.

89. Паспортом ФП «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» не конкретизировано, что значения показателей рассчитаны только по ООПТ, отнесенными к ведению Минприроды России.

90. Данные Росстата за 2018 год (обновлено на 21 апреля 2019 года).

91. Пункты 1, 2 плана мероприятий по реализации мероприятий федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма».

92. Пункт 9.3.1 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма».

93. Пункт 10.1.1 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма».

Финансовое обеспечение реализации НП «Экология» и входящих в его состав федеральных проектов сформировано на основе предложений, поступивших от 80 субъектов Российской Федерации⁹⁴. При этом в составе дополнительных и обосновывающих материалов к паспортам федеральных проектов расчеты объема средств по всем источникам финансирования не представлены. В результате оценить их достаточность и обоснованность не представляется возможным.

Более того, в указанных материалах нет каких-либо сведений о хозяйствующих субъектах, вовлеченных в мероприятия федеральных проектов, а также механизмах привлечения инвестиций. Оценка потенциальной возможности привлечения внебюджетных средств является затруднительной. При этом их доля составляет 79,8 % (3 223 343,8 млн рублей) от общего объема расходов НП «Экология».



94. Письмо Минприроды России от 28 июня 2019 г. № 06-19/28/14918 (вх. от 2 июля 2019 г. № А 5464). Не поступили предложения от Республики Калмыкия, Брянской и Орловской областей, Чукотского автономного округа и г. Москвы.

Анализ диаграммы показал, что средства федерального бюджета составляют 17,4 % (в том числе межбюджетные трансферты – 65,4 %), средства субъектов Российской Федерации – 2,9 %.

В общих расходах на реализацию НП «Экология» доля средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составляет 2,9 % (116 714,7 млн рублей), причем прослеживается ее ежегодное уменьшение – от 5,2 % в 2019 году до 2,1 % в 2024 году.

Мероприятия, реализуемые в субъектах Российской Федерации в рамках федеральных проектов, определены рабочими группами по результатам рассмотрения предложений субъектов Российской Федерации. Уровень софинансирования расходных обязательств на реализацию мероприятий федеральных проектов субъектами Российской Федерации на 2019–2021 годы составляет от 22 % до 99 %, то есть не превышает предельный⁹⁵.

Источники финансирования федеральных проектов в 2019 году



95. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2018 г. № 2648-р утвержден предельный уровень софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета по субъектам Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов в отношении субсидий, предоставляемых в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникших при реализации национальных проектов (программ) и (или) федеральных проектов.

G1 – ФП «Чистая страна»; G2 – ФП «Комплексная система обращения с ТКО»; G3 – ФП «Инфраструктура для обращения с отходами I–II классов опасности»; G4 – ФП «Чистый воздух»; G5 – ФП «Чистая вода»; G6 – ФП «Оздоровление Волги»; G7 – ФП «Сохранение озера Байкал»; G8 – ФП «Сохранение уникальных водных объектов»; G9 – ФП «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма»; GA – ФП «Сохранение лесов»; GB – ФП «Внедрение наилучших доступных технологий».

Анализ диаграммы показал, что наибольший объем бюджетного финансирования предусмотрен на реализацию федерального проекта «Чистая вода» – 147 030,0 млн рублей, или 21 %, наименьший – на реализацию федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» – 6 282,8 млн рублей, или 0,9 % от объема бюджетных средств.

В 2019 году в рамках интеграции национального проекта с государственными программами финансирование мер в сфере экологии по сравнению с 2018 годом увеличилось на 24 800,8 млн рублей, или на 27,1 %, и составило 118 374,2 млн рублей.

Включение мероприятий федеральных проектов «Чистая страна», «Комплексная система обращения с ТКО», «Чистый воздух», «Оздоровление Волги», «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» и «Сохранение озера Байкал» привело к увеличению расходов по государственной программе «Охрана окружающей среды» на 16 596,5 млн рублей, или на 41,4 %⁹⁶.

За счет внесения в подпрограмму 2 «Использование водных ресурсов» государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» мероприятий федеральных проектов «Оздоровление Волги» и «Сохранение уникальных водных объектов»⁹⁷ расходы на ее финансирование увеличились на 2 434,5 млн рублей, или на 12,2 %.

Также увеличился объем расходов государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 5 490,3 млн рублей, или на 16,3 %, в связи с включением расходов на реализацию мероприятий по оснащению лесопожарной и лесопатрульной служб специализированной техникой, а также на проведение работ по лесовосстановлению федерального проекта «Сохранение лесов».

Доля внебюджетных средств, планируемых к привлечению при реализации федеральных проектов, существенно варьируется – от 0,5 % в федеральном проекте «Сохранение озера Байкал» до 98,9 % в федеральном проекте «Внедрение наилучших доступных технологий». По данным субъектов Российской Федерации, объем внебюджетных инвестиций на 2019 год оценивается в размере 271 258,2 млн рублей, или 8,5 % от их объема на реализацию НП «Экология», что показывает отсутствие заинтересованности хозяйствующих субъектов в реализации федеральных проектов и может являться следствием недостаточно проработанного механизма привлечения их средств.

96. Финансирование составило 6 271,0 млн рублей, 382,0 млн рублей, 12 858,2 млн рублей, 160,0 млн рублей, 1 093,0 млн рублей и 4 030,7 млн рублей соответственно.

97. Финансирование составило 1 891,1 млн рублей и 1 194,1 млн рублей соответственно.

С учетом установленных в ходе оценки фактов несоответствия цели федерального проекта цели национального проекта, необоснованности базовых значений показателей, а также недостаточности мероприятий и совокупности результатов федеральных проектов для выполнения поставленных задач достижение целей и целевых показателей НП «Экология» затруднительно.

Кроме того, при отсутствии информации по всем источникам расходов, обосновывающей финансовое обеспечение федеральных проектов, оценить его необходимость и достаточность не представляется возможным.

7.3. Цель 3. Оценка хода реализации национального проекта, полученного эффекта от его реализации, в том числе в части достижения заявленных целей и показателей национального проекта, а также национальных целей развития Российской Федерации

Согласно паспорту НП «Экология» руководителем национального проекта является Министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации Д.Н.Кобылкин, администратором – его первый заместитель Д.Г.Храмов.

Проектная деятельность в Минприроды России осуществляется в соответствии с приказом от 8 августа 2019 г. № 540 «Об организации проектной деятельности в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации».

Положение о ведомственном проектном офисе Минприроды России утверждено приказом от 8 августа 2019 г. № 539. При этом требования пункта 19 функциональной структуры проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации⁹⁸, согласно которому ведомственный проектный офис (далее – ВПО) формируется в федеральном органе исполнительной власти и при необходимости – в подведомственной организации в статусе подразделения, не соблюдены. ВПО в Минприроды России не сформирован.

В соответствии с приказом Минприроды России от 15 августа 2018 г. № 363 функции ВПО возложены на федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский фонд информации по природным ресурсам и охране окружающей среды Минприроды России» (далее – ФГБУ «РФИ»). Его финансирование осуществляется путем доведения субсидий на иные цели в соответствии с соглашением⁹⁹.

Анализ деятельности ВПО показал, что мониторинг реализации федеральных проектов¹⁰⁰, предусмотренный подпунктом «а» пункта 20 Функциональной структуры, осуществлялся с недостатками.

98. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (далее – Функциональная структура).

99. Соглашение о предоставлении из федерального бюджета субсидии в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 13 марта 2019 г. № 051-02-2019-027 на сумму 110,0 млн рублей (с учетом дополнительного соглашения от 10 марта 2019 г. № 051-02-2019-027/10), заключенного Минприроды России с ФГБУ «РФИ».

100. Предусмотренный разделом IV «Реализация проектов» Положения об организации проектной деятельности.

Так, руководителем федерального проекта «Чистая вода» не соблюдены требования подпункта «а» пункта 27 Функциональной структуры в части необеспечения своевременной актуализации паспорта федерального проекта по целям и показателям. В связи с этим мониторинг реализации федерального проекта в части проведения анализа причин отклонения фактических параметров от плановых, прогнозирования хода реализации федерального проекта, принятия управленческих решений по определению возможных корректирующих воздействий не может быть объективным.

Кроме того, не соблюдены положения пункта 27 Функциональной структуры в части:

1) Подпункта «б» – руководителями федеральных проектов¹⁰¹ не обеспечиваются достижение результатов и контрольных точек, выполнение задач и мероприятий в соответствии с утвержденными паспортами.

Так, невыполнение контрольной точки по вводу в промышленную эксплуатацию федеральной государственной информационной системы «Наша природа» (29 марта 2019 года¹⁰²) может повлечь несвоевременное решение задачи по созданию и эффективному функционированию системы общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок.

В установленный срок не разработаны критерии отбора национальных парков, не сформирована экспертная группа по привлечению частного капитала в строительство и реконструкцию туристской инфраструктуры (1 марта 2019 года), а также не осуществлен отбор национальных парков для выполнения мероприятий по улучшению транспортной доступности (1 апреля 2019 года¹⁰³). Это может отразиться на получении результата по созданию и развитию инфраструктуры для экологического туризма.

Кроме того, по федеральному проекту «Чистый воздух» заблокированы средства федерального бюджета на сумму 10 986,6 млн рублей, в том числе по причине их несвоевременного нормативно-правового обеспечения. Вследствие этого задачи по реализации комплексных планов мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в крупных промышленных центрах могут быть своевременно не решены.

2) Подпункта «г» – в части актуальности и полноты информации, содержащейся в отчетности. При формировании отчетов о ходе реализации федеральных проектов «Комплексная система обращения с ТКО», «Чистая страна» и «Чистая вода» не соблюдены требования пункта 3 Методических указаний от 3 декабря 2018 года¹⁰⁴,

101. ФП «Чистый воздух», ФП «Инфраструктура для обращения с отходами I-II классов опасности» и ФП «Оздоровление Волги».

102. Пункт 1.1 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Чистая страна».

103. Пункты 10.1.1, 10.1.2 и 11.3.2 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма».

104. Методические указания по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты (программы) и федеральные проекты, утверждены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 3 декабря 2018 г. № 14) (далее – Методические указания от 3 декабря 2018 года).

а также не включены сведения о статусе выполнения задач, выполнении контрольных точек, ключевых рисках, исполнении бюджета¹⁰⁵.

Следовательно, риски при достижении целей федеральных проектов в полной мере не выявляются. Оценка эффективности деятельности участников, проведение которой предусмотрено подпунктом «л» пункта 27 Функциональной структуры, не осуществляется.

Отчеты о ходе реализации ФП «Чистая вода» внесены руководителем федерального проекта руководителю НП «Экология» в проектный офис Правительства Российской Федерации с нарушением срока (не позднее 9-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным)¹⁰⁶, установленного пунктом 58 Положения об организации проектной деятельности. А в проектный комитет НП «Экология» отчеты вообще не направлялись.

В целом по федеральным проектам в установленный срок (до 1 ноября 2019 года)¹⁰⁷ не выполнены 73 из 247 контрольных точек (29,6 %).

Готовность к выполнению мероприятий, совокупность которых направлена на получение результата в установленный срок, находится во взаимосвязи со своевременностью финансового обеспечения федеральных проектов.

Информация о расходовании средств федерального бюджета в целях реализации НП «Экология», представленная в таблице, свидетельствует о крайне низком исполнении бюджетных назначений.

(млн руб.)

Наименование федеральных проектов	Паспорт ФП на 01.11.2019	Федеральный закон № 459-ФЗ от 29.11.2018	Сводная бюджетная роспись на 01.11.2019	Лимиты бюджетных обязательств на 01.11.2019		Исполнение	%
				утверждено	заблокировано		
«Чистая страна»	6 771,0	6 771,0	6 271,0	6 271,0	0	2 599,2	41,4
в том числе межбюджетные трансферты	6 716,1	6 716,1	6 216,1	6 216,1	0	2 569,3	41,3

105. В отчет по федеральному проекту «Комплексная система обращения с ТКО» (на 1 июня 2019 года) не включен раздел 2 «Сведения о значениях целей и показателей».

В отчет по федеральному проекту «Чистая страна» (на 1 июня 2019 года) не включен раздел 2 «Сведения о значениях целей и показателей», а также не отражено выполнение всех контрольных точек в разделе 5 «Сведения о достижении результата».

В отчетах по федеральному проекту «Чистая вода» (на 21 января 2019 года, на 31 января 2019 года, на 28 февраля 2019 года, на 31 марта 2019 года, на 30 апреля 2019 года, на 31 мая 2019 года) отсутствуют сведения о ключевых рисках, значениях целей и показателей, исполнении бюджета, статусе выполнения задач.

106. Отчеты по федеральному проекту «Чистая вода» направлены позже установленного срока: за 2018 год – на 4 рабочих дня, за январь–февраль 2019 года – на 1 рабочий день, за I квартал 2019 года – на 1 рабочий день.

107. По итогам анализа ежемесячных и ежеквартальных отчетов о ходе реализации федеральных проектов, формирование которых предусмотрено пунктом 50 Положения об организации проектной деятельности.

Наименование федеральных проектов	Паспорт ФП на 01.11.2019	Федераль- ный закон № 459-ФЗ от 29.11.2018	Сводная бюджетная роспись на 01.11.2019	Лимиты бюджетных обязательств на 01.11.2019		Испол-нение	%
				утверждено	заблоки-ровано		
«Комплексная система обращения с ТКО»	4 615,2	3 813,8	382,0	382,0	0	361,8	94,7
в том числе межбюджетные трансферты	3 321,8	3 321,8	0,0	0,0	0	0,0	0,0
«Инфраструктура для обращения с отходами I- II классов опасности»	219,9	396,6	219,9	219,9	0,0	0,0	0,0
Чистый воздух	12 946,8	13 748,2	13 858,2	3 091,5	10 986,6	1 567,1	11,3
в том числе межбюджетные трансферты	1 000,0	1 000,0	1 000,0	1 000,0	0	0,0	0,0
«Чистая вода»	5 000,0	5 000,0	4 990,1	4 990,1	0	618,6	12,4
в том числе межбюджетные трансферты	4 852,5	4 852,5	4 842,6	4 842,6	0	475,0	9,8
«Оздоровление Волги»	14 579,0	17 611,1	14 579,0	14 579,0	0,0	1 078,1	7,4
в том числе межбюджетные трансферты	13 683,0	16 285,8	13 683,0	13 683,0	0	224,0	1,6
«Сохранение озера Байкал»	4 029,9	3 790,4	3 926,3	3 926,3	0	1 089,0	27,7
в том числе межбюджетные трансферты	3 665,3	3 665,3	3 665,3	3 665,3	0	384,0	10,5
«Сохранение уникальных водных объектов»	1 624,3	1 195,0	1 623,3	1 623,3	0	1 176,9	72,5
в том числе межбюджетные трансферты	728,7	728,7	727,7	727,7	0	281,3	38,7

Наименование федеральных проектов	Паспорт ФП на 01.11.2019	Федеральный закон № 459-ФЗ от 29.11.2018	Сводная бюджетная роспись на 01.11.2019	Лимиты бюджетных обязательств на 01.11.2019		Исполнение	%
				утверждено	заблокировано		
«Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма»	1093,1	1 093,1	1 093,1	1 093,1	0	0,0	0,0
«Сохранение лесов»	9 666,4	6 886,9	9 666,4	9 666,4	0	6 922,7	71,6
в том числе межбюджетные трансферты	9 356,5	6 577,0	9 356,5	9 356,5	0	6 638,7	66,4
«Внедрение наилучших доступных технологий»	300,0	300,0	300,0	300,0	0	0,0	0,0
Итого	60 845,6	60 606,1	56 909,3	45 922,7	10 986,6	15 413,4	27,1

Так, по состоянию на 1 ноября 2019 года расходы составили 15 413,4 млн рублей, или 27,1% от сводной бюджетной росписи (56 909,3 млн рублей).

При этом по 3 федеральным проектам «Чистый воздух», «Чистая вода», «Оздоровление Волги» уровень исполнения расходов составляет менее 15%¹⁰⁸. Финансирование 2 федеральных проектов¹⁰⁹ не осуществлялось. Кроме того, по федеральному проекту «Внедрение наилучших доступных технологий» возможно неисполнение бюджетных назначений в сумме 300,0 млн рублей ввиду отсутствия проектов по переходу на наилучшие доступные технологии (далее – НДТ) на ранее заявленную сумму¹¹⁰.

По данным отчетов о ходе реализации федеральных проектов по состоянию на 1 октября 2019 года, расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составили 359,0 млн рублей, или 3,1% от общего объема расходов на 2019 год в сумме 11 454,8 млн рублей.

108. ФП «Чистый воздух» – 1 567,1 млн рублей (11,3%), ФП «Чистая вода» – 618,6 млн рублей (12,4%), ФП «Оздоровление Волги» – 1 078,1 млн рублей (7,4% от общего объема средств федерального бюджета, предусмотренного в 2019 году по федеральному проекту).

109. ФП «Инфраструктура для обращения с отходами I-II классов опасности» и ФП «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», срок финансирования по которым запланирован на декабрь 2019 года.

110. Отчет о ходе реализации федерального проекта «Внедрение наилучших доступных технологий» на 31 июля 2019 года (исх. от 1 августа 2019 г. № ОВ-52104/12 Минпромторг России).

Расходы за счет внебюджетных источников осуществлялись по федеральному проекту «Сохранение лесов» в сумме 3 616,9 млн рублей, или 2,4 % от общего объема расходов на 2019 год в сумме 149 162,1 млн рублей.

Исполнение расходов в указанном объеме по состоянию на 1 ноября 2019 года по федеральным проектам обусловлено следующими причинами.

Отсутствие заключенных соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов (ответственный исполнитель – заместитель министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации В.Г.Логинов) привело к тому, что по состоянию на 1 ноября 2019 года расходы по 2 федеральным проектам¹¹¹ уменьшены на 3 821,8 млн рублей, или на 6,3 %, по сравнению с паспортами федеральных проектов и сводной бюджетной росписью на 1 января 2019 года.

Так, Минприроды России в установленный срок (15 февраля 2019 года¹¹²) не заключены соглашения с субъектами Российской Федерации о предоставлении межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий в области обращения с отходами. Вследствие этого средства федерального бюджета в размере 3 321,8 млн рублей (более 70 % от предусмотренных на реализацию федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО») возвращены в резервный фонд Правительства Российской Федерации.

Утверждение правил распределения и предоставления межбюджетных трансфертов ожидается к 15 декабря 2019 года¹¹³, что может повлечь недостижение результатов национального проекта по вводу в промышленную эксплуатацию 23,1 млн тонн мощностей по утилизации отходов и фракций после обработки ТКО и 37,1 млн тонн мощностей по обработке ТКО к 2024 году (22,8 и 38 % на конец 2021 года соответственно).

Минприроды России к 1 июня 2019 года также не проведен отбор проектов на предоставление субсидии из федерального бюджета на реализацию мероприятий в области обращения с отходами в субъектах Российской Федерации в 2020 году в рамках федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО»¹¹⁴.

Кроме того, Минприроды России осуществило отбор мероприятия по рекультивации городской свалки площадью 74 га, расположенной в г. Челябинске и оказывающей негативное влияние на жизнедеятельность 1,2 млн человек, при отсутствии утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документации на рекультивацию городской свалки в г. Челябинске. В результате средства федерального бюджета в размере 500 млн рублей (7,3 % от предусмотренных в 2019 году на реализацию федерального проекта «Чистая страна») на рекультивацию свалки также направлены в резервный фонд Правительства Российской Федерации.

111. ФП «Комплексная система обращения с ТКО» и ФП «Чистая страна».

112. Пункт 8.2 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО».

113. Пункт 8.1 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО».

114. Пункт 8.8 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО».

Лимиты бюджетных обязательств по федеральному проекту «Чистый воздух» в сумме 10 986,6 млн рублей, или 79,2 % от предусмотренных сводной бюджетной росписью по указанному проекту в сумме 13 858,2 млн рублей, заблокированы.

Субъектам Российской Федерации указанные средства не направлены. Причина – отсутствие утвержденных правил предоставления и распределения из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2019–2024 годах иных межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятия по снижению совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Несмотря на то, что лимиты бюджетных обязательств в сумме 45 922,7 млн рублей (или 80,7 % от сводной бюджетной росписи на 1 ноября 2019 года) доведены главным распорядителям средств федерального бюджета, уровень их исполнения недостаточен.

Федеральным агентством железнодорожного транспорта не заключено соглашение с субъектом Российской Федерации (Красноярский край). В связи с этим не исполнены расходы в сумме 1 000,0 млн рублей, предусмотренные на корректировку проектно-сметной документации по строительству метрополитена в г. Красноярске в рамках федерального проекта «Чистый воздух»¹¹⁵.

По причине отсутствия технологии ликвидации отходов, накопленных в результате деятельности ОАО «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат», не разработана проектно-сметная документация на выполнение работ по ликвидации последствий негативного воздействия указанных отходов в рамках федерального проекта «Сохранение озера Байкал».

В связи с этим бюджетные назначения в размере 1 847,8 млн рублей (45,9 % от предусмотренных к расходованию средств) не исполнены. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2017 г. № 2339-р АО «Росгеология»¹¹⁶ является единственным исполнителем указанных работ.

Вместе с тем Счетная палата Российской Федерации по результатам ранее проведенных проверок уже обращала внимание на наличие данной проблемы¹¹⁷.

В запланированный срок не выполнены мероприятия в рамках реализации федерального проекта «Оздоровление Волги». На выполнение мероприятий федерального проекта израсходованы 1 078,1 млн рублей из 14 579,0 млн рублей, или 7,4 % от объема финансового обеспечения федерального проекта на 2019 год.

Субъектами Российской Федерации (Астраханская, Ивановская и Самарская области) не разработаны проектно-сметные документации и не получены положительные заключения государственной экспертизы по объектам очистных сооружений. Поэтому предусмотренные на 2019 год средства федерального бюджета в сумме

115. Предусмотрено разделом 2 паспорта федерального проекта «Чистый воздух».

116. Прогнозный срок разработки проектно-сметной документации, а также получения необходимых государственных экспертиз – май 2020 года.

117. Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы», а также на осуществление полномочий в части контрольно-надзорной деятельности и мониторинга охраны окружающей среды на Байкальской природной территории в 2015–2017 годах и истекшем периоде 2018 года» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 14 ноября 2018 г. № 59К (1280)).

3 032,1 млн рублей, или 17,2 % общего объема средств федерального бюджета, перераспределены на 2020–2022 годы.

Уровень исполнения расходов федерального бюджета по федеральному проекту «Чистая вода» составил 12,4 % (618,6 млн рублей) от общего объема средств федерального бюджета в размере 4 990,1 млн рублей.

При этом основания для финансирования субъектов Российской Федерации отсутствуют, так как срок утверждения региональных программ повышения качества водоснабжения установлен до 1 октября 2019 года¹¹⁸. В связи с этим возможно неисполнение бюджетных назначений в размере 4 822,3 млн рублей до конца текущего года.

Поскольку НП «Экология» охватывает не все меры, которые должны быть выполнены для решения сложившихся экологических проблем, и даже при успешной его реализации не исключен риск ухудшения экологической ситуации, необходимо осуществлять мониторинг не только хода реализации НП «Экология», но и отслеживать влияние иных проектов и программ.

8. Выводы

8.1. Национальным проектом «Экология» предусмотрен комплексный подход к решению существующих экологических проблем по основным направлениям: отходы, воздух, вода, биоразнообразие и наилучшие доступные технологии.

Паспорт национального проекта «Экология» соответствует целям, целевым показателям и задачам в сфере экологии, предусмотренным Указом № 204.

При этом в паспорте НП «Экология» не отражен вклад реализуемого национального проекта в достижение национальных целей развития, что не соответствует подпункту «а» пункта 8 Положения об организации проектной деятельности.

8.2. В состав НП «Экология» включены 11 федеральных проектов.

Наибольший территориальный охват имеют такие федеральные проекты, как «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», «Чистая вода», «Сохранение уникальных водных объектов» и «Сохранение лесов».

С 2019 года стартовала реформа по обращению с твердыми коммунальными отходами. В 12 субъектах Российской Федерации начаты работы на 48 объектах, включенных в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде.

В регионах проведена инвентаризация объектов водоснабжения. В 16 субъектах Российской Федерации оценено состояние систем очистки сточных вод, отводимых в реку Волгу.

118. Пункт 3 плана мероприятий по реализации федерального проекта «Чистая вода».

В 82 субъектах Российской Федерации реализуются мероприятия по очистке от мусора берегов и прилегающих акваторий водных объектов.

Проводятся мероприятия по лесовосстановлению и лесоразведению, закупаются лесопожарная и лесохозяйственная техника и оборудование.

Принимаются меры для внедрения наилучших доступных технологий.

При этом большинство мероприятий федеральных проектов выполнялось и ранее в рамках государственных программ (включая федеральные целевые программы и приоритетные проекты). Однако уровень достижения их показателей являлся невысоким (от 44,4 до 82,9 %)¹¹⁹.

Национальным проектом охвачены не все вопросы, необходимые для решения экологических проблем.

Более того, рост экономической деятельности усилит негативное воздействие на окружающую среду и может повлечь ухудшение экологической ситуации в Российской Федерации.

8.3. При подготовке федеральных проектов выявлены следующие недостатки.

8.3.1. В федеральном проекте «Чистая вода» не в полной мере учтены требования Методических указаний по разработке национальных проектов (программ) в части направленности целей и показателей федеральных проектов на достижение целей и показателей национального проекта.

Цель федерального проекта не направлена на повышение качества питьевой воды для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения, что не соответствует цели НП «Экология» и требованиям пункта 5 Методических указаний по разработке национальных проектов (программ).

Соответствующие показатели по повышению качества питьевой воды для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения, паспортами НП «Экология» и федерального проекта не предусмотрены.

8.3.2. Базовые значения показателей федеральных проектов «Чистая вода», «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», «Оздоровление Волги» в ряде случаев не являются обоснованными. Это влияет на объективность значений целевых показателей указанных федеральных проектов, а также показателей НП «Экология», достижение которых планируется к 2024 году.

119. Исполнение показателей государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» в 2018 году составило 80 %, государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» – 71,6 %; по государственной программе Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» – 82,9 %. Крайне низкий уровень достижения показателей по ФЦП «Охрана озера Байкал» – 44,4 % и ФЦП «Развитие ВХК» – 50 %.

8.3.3. В материалах паспорта федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО» отсутствуют мероприятия, учитывающие приоритеты государственной политики в сфере обращения с отходами, а также обоснование планируемых результатов и их достаточности для достижения цели и показателей федерального проекта. Это не соответствует требованиям пункта 8 Положения об организации проектной деятельности и влияет на достижение цели и целевых показателей НП «Экология» по эффективному обращению с отходами производства и потребления, в том числе ликвидации всех выявленных на 1 января 2018 года несанкционированных свалок в границах городов.

Предусмотренные указанным федеральным проектом меры, направленные на создание мощностей по обработке и утилизации отходов в целях повышения доли утилизации образуемых отходов до 36 % к 2024 году, в отдельных субъектах Российской Федерации недостаточны. В 7 из 10 субъектов Российской Федерации, остаточная емкость полигонов которых будет исчерпана в ближайшее время, критичная ситуация с местами захоронения отходов не изменится.

8.3.4. Цели федерального проекта «Чистый воздух» могут быть не достигнуты даже при выполнении его целевых показателей.

При разработке федерального проекта не учтено, что без снижения выбросов загрязняющих веществ, концентрация которых превышает установленные нормативы, возможно недостижение цели национального проекта по кардинальному снижению уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе не менее чем на 20 % совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах.

Более того, включение в федеральный проект кроме 7 городов с очень высоким, высоким и повышенным уровнем загрязнения атмосферного воздуха также 5 городов с низким уровнем загрязнения может повлечь необъективность полученных результатов при проведении оценки достижения показателей данного федерального проекта.

8.3.5. Совокупность результатов федерального проекта «Оздоровление Волги» является недостаточной для решения поставленной задачи по сокращению в 3 раза доли сточных вод, отводимых в реку Волгу.

Проведение мероприятий федерального проекта предусмотрено только в 16 из 29 субъектов Российской Федерации, деятельность хозяйственных объектов которых оказывает влияние на экологическое состояние реки Волги. Поэтому полученные результаты могут быть необъективными.

8.4. Реализация нацпроекта осуществляется с недостатками.

8.4.1. Ведомственным проектным офисом Минприроды России мониторинг реализации федеральных проектов, предусмотренный подпунктом «а» пункта 20 Функциональной структуры проектной деятельности, осуществлялся не на должном уровне.

Исполнение поручений по итогам заседаний Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам осуществляется Минприроды России совместно с заинтересованными органами исполнительной власти не в полном объеме¹²⁰.

Сроки реализации мероприятий, наступления контрольных точек и получения результата федеральных проектов в ряде случаев не выполняются¹²¹.

8.4.2. Исполнение бюджетных назначений по НП «Экология» является крайне низким и составляет 15 413,4 млн рублей, или 27,1% от предусмотренных сводной бюджетной росписью в размере 56 909,3 млн рублей по состоянию на 1 ноября 2019 года.

В истекший период 2019 года расходы по двум федеральным проектам уменьшены на 6,3 % (на 3 821,8 млн рублей)¹²² в связи с отсутствием заключенных соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов.

Кроме того, лимиты бюджетных обязательств по федеральному проекту «Чистый воздух» в сумме 10 986,6 млн рублей, или 79,2 % от предусмотренных сводной бюджетной росписью по указанному проекту в сумме 13 858,2 млн рублей, заблокированы.

8.5. Установленные в ходе оценки НП «Экология» факты несоответствия цели федерального проекта цели национального проекта, необоснованности базовых значений показателей, а также недостаточности мероприятий и совокупности результатов федеральных проектов для выполнения поставленных задач могут оказать влияние на достижение целей и целевых показателей НП «Экология».

8.6. В целях своевременного принятия управленческих решений по определению возможных корректирующих воздействий в ходе реализации НП «Экология» необходимо осуществление мониторинга не только национального проекта, но и влияния на его реализацию иных проектов и программ, а также мониторинга изменения состояния окружающей среды.

120. Так, в срок до 1 июня 2019 года не определены места расположения 20 pilotных объектов размещения твердых коммунальных отходов (полигонов). Не внесены изменения в паспорт федерального проекта «Чистая вода» в целях корректировки целевых индикаторов.

121. В установленный срок не разработаны критерии отбора национальных парков, не сформирована экспертная группа по привлечению частного капитала в строительство и реконструкцию туристской инфраструктуры (1 марта 2019 года), а также не осуществлен отбор национальных парков для выполнения мероприятий по улучшению транспортной доступности (1 апреля 2019 года).

122. «Чистый воздух» и «Чистая страна».

9. Предложения

9.1. Направить информационное письмо в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

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

© Счетная палата Российской Федерации, 2020