

**Рабочая группа
Государственного совета
Российской Федерации**

Проект доклада
«О повышении качества окружающей среды
в субъектах Российской Федерации»

версия от 02.07.2019 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение. Обоснование проблемной ситуации.....	5
1 Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, включая создание условий возврата в экономический оборот вторичных ресурсов (запрещенных к захоронению отходов производства и потребления) с получением товарной продукции и мер стимулирования продажи товарной продукции из отходов	15
1.1 Общие положения	15
1.2 Стратегические задачи.....	25
1.3 Реализация федерального проекта «Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами»	27
1.4 Заключительные положения раздела «Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами»	42
2 Ликвидация накопленного вреда.....	52
2.1 Общие положения	52
2.2 Стратегические задачи.....	58
2.3 Реализация федерального проекта «Чистая страна»	59
2.4 Заключительные положения раздела «Ликвидация накопленного вреда»	64
3 Формирование системы обращения с отходами I и II классов опасности.....	68
3.1 Общие положения	68
3.2 Стратегические задачи.....	73
3.3 Реализация федерального проекта «Инфраструктура для обращения с отходами I и II классов опасности».....	73
3.4 Заключительные положения раздела «Формирование системы обращения с отходами I и II классов опасности».....	86

4 Снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и развитие системы мониторинга в крупных промышленных центрах	93
4.1 Общие положения	93
4.2 Стратегические задачи	105
4.3 Реализация федерального проекта «Чистый воздух».....	105
4.4 Заключительные положения раздела «Снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и развитие системы мониторинга в крупных промышленных центрах»	112
5 Повышение качества питьевой воды	115
5.1 Общие положения	115
5.2 Стратегические задачи	118
5.3 Реализация федерального проекта «Чистая вода»	118
5.4 Заключительные положения раздела «Повышение качества питьевой воды».....	123
6 Экологическая реабилитация водных объектов	127
6.1. Общие положения	127
6.2 Оздоровление Волги	135
6.3 Сохранение экосистемы озера Байкал	144
6.4 Сохранение уникальных водных объектов.....	152
6.5 Заключительные положения по разделу «Экологическая реабилитация водных объектов».....	155
7 Внедрение наилучших доступных технологий	159
7.1 Общие положения	159
7.2 Реализация федерального проекта «Внедрение наилучших доступных технологий»	164

7.3	Заключительные положения по разделу «Внедрение наилучших доступных технологий»	172
8	Сохранение лесов, биологического разнообразия и развитие экологического туризма	177
8.1	Сохранение лесов	177
8.2	Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма.....	196
9	Состояние и перспективы улучшения координации и планирования работ в интересах сохранения безопасной и комфортной окружающей среды	215
10	Координация и синергия мероприятий национальных проектов, федеральных проектов, региональных проектов в контрольных точках для получения конечных общественно-значимых результатов	223
11	Результаты исследования общественного мнения населения Российской Федерации по проблемам загрязнения окружающей среды, доступности экологической информации и информации о мерах государственной экологической политики.....	227
11.1	Состояние окружающей среды.....	228
11.2	Доступность и важность информации о состоянии окружающей среды	232
11.3	Информированность населения о национальном проекте «Экология»	236

Введение. Обоснование проблемной ситуации

Экологические факторы оказывают все более существенное влияние на социально-экономическое развитие регионов России, на динамику роста национальной экономики и на качество жизни населения. Недооценка рисков от роста объемов накопленного экологического вреда, а также ограниченных возможностей окружающей среды поглощать всевозможные загрязнения и парниковые газы, приводит к нарушению естественного функционирования экосистем, истощению природно-ресурсного потенциала и, как следствие, к выбору неэффективных стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и страны в целом.

В Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ №204) определены национальные цели на среднесрочную перспективу и задачи в сфере экологии. Их решение обеспечит переход на новую норму жизни за счет кардинального улучшения качества окружающей среды, влияющую на повышение ожидаемой продолжительности жизни и обеспечение устойчивого естественного роста численности населения страны.

Чтобы сформировать условия для перехода к новым экологическим стандартам в производственной деятельности, социальной и общественной жизни, обеспечивающим выход на траекторию устойчивого экологического развития страны, потребуется отказаться от всех форм экологического нигилизма.

Для достижения национальных целей и решения стратегических задач в сфере экологии в декабре 2018 года был утвержден программный документ – национальный проект «Экология», включающий 11 федеральных проектов, в рамках которых предусматривается реализация соответствующих мероприятий в субъектах Российской Федерации:

1. Чистая страна.
2. Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами.
3. Инфраструктура для обращения с отходами I-II классов опасности.
4. Чистый воздух.
5. Чистая вода.
6. Оздоровление Волги.
7. Сохранение озера Байкал.
8. Сохранение уникальных водных объектов.
9. Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма.
10. Сохранение лесов.
11. Внедрение наилучших доступных технологий.

Цель настоящего доклада - подготовка предложений по организации эффективной совместной работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, бизнеса и гражданского общества, направленной на улучшение качества окружающей среды с учетом реализации национального проекта «Экология».

В докладе проведена оценка эффективности выполнения целевых поручений и мероприятий в субъектах Российской Федерации, предусмотренных национальным проектом «Экология», и сформулированы предложения для решения региональных экологических проблем. Предложения включают в себя, в том числе, улучшение координации органов исполнительной власти разных уровней, учет интересов и ожиданий гражданского общества, а также создание государственно-частных партнерств для финансирования природоохранных мероприятий.

Отличительной особенностью развития современного общества является более качественный учет состояния окружающей среды в системе общественного воспроизводства и переход к стратегии «зеленого» роста, который обеспечивает получение «двойной выгоды» (решение задач социально-экономического развития в сочетании с положительным экологическим эффектом).

Экологическая ситуация в субъектах Российской Федерации и в целом по стране непосредственно зависит от темпов промышленного производства и цикличности экономической активности, которые имеют объективный характер. Несмотря на общую тенденцию к сокращению выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и сбросов в водные объекты¹, уровень загрязнения сельских территорий остается высоким, объем накопленного экологического вреда во всех компонентах природной среды увеличивается², прослеживается устойчивая тенденция роста экологических рисков для жителей крупных городов и промышленных зон, где население болеет на 30 % чаще, чем жители других территорий³.

На устойчивость тенденций и изменчивость характеристик качества окружающей среды, на состояние экологической безопасности оказывает существенное влияние эффективность природоохранной деятельности, которая зависит от многих институциональных факторов: принимаемых норм и правил регулирования использования природных ресурсов и охраны окружающей среды; деятельности органов государственного надзора и контроля; эффективности экологического мониторинга; других регулятивных и контрольных функций.

¹ Данные Росстата за 2017 год.

² Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году». – М.: Минприроды России; 2018.

³ Экспертная оценка с учетом данных (Здравоохранение в России. 2017: стат. сб. / Росстат).

Влияние вышеуказанных факторов на динамику характеристик (показателей) качества окружающей среды подтверждаются данными Росстата⁴ за период с 2007 по 2017 год:

1) наиболее значимой проблемой является увеличение за период 2007 - 2017 гг. объемов образования отходов производства и потребления: с 3 899,2 млн тонн в год до 6 220,6 млн тонн в год (в 1,6 раза). Объем накопленных отходов в 2017 году составил 38,1 млрд тонн⁵. Основная масса отходов (98,2 %) относится к категории неопасных. Из них доля утилизированных и обезвреженных отходов составляет 52,5 % от общего годового объема образованных отходов (данные за 2017 год). Ситуация в сфере образования, использования и утилизации отходов приобретает во многих регионах критический характер. Территории размещения отходов становятся источниками токсичного загрязнения воздуха, почвы и подземных вод; антисанитарные условия способствуют развитию патогенной для человека и домашних животных флоры, фауны и микроорганизмов. При этом химическое и биологическое загрязнение арктических районов представляет особую опасность в связи с низкой ассимиляционной способностью ее морских и наземных экосистем;

2) доля опасных, умеренно опасных и малоопасных отходов производства и потребления (I-IV классов опасности) уменьшается. Если в 2007 году было образовано 287,7 млн тонн опасных отходов, то в 2017 году – 107,2 млн тонн (сокращение на 62,5%). Вместе с тем, такое количество неутилизированных отходов, накапливающихся в промышленных зонах и на организованных полигонах для ТКО, является серьезной угрозой для здоровья населения и окружающей среды.

Вместе с тем, решение проблем, связанных с обеспечением безопасного обращения с медицинскими и опасными биологическими отходами, ежегодно

⁴ Охрана окружающей среды в России. Росстат, 2018

⁵ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году». – М.: Минприроды России; Н– 2018. – 265 с.

образуемыми на территориях субъектов Российской Федерации, требует неотложных мер;

3) позитивная тенденция прослеживается в снижении общих объемов выбросов загрязняющих веществ в атмосферу с 35 532 тыс. тонн в 2007 году до 32 068 тыс. тонн в 2017 году (на 3,7 %). Максимальные значения объемов выбросов (35 532 тыс. тонн) отмечались в 2007 году, минимальные (31228 тыс. тонн) - в 2014 году;

4) аналогичная тенденция характерна для стационарных источников (предприятий) выбросов загрязняющих веществ. Здесь снижение выбросов за указанный период составило 15 %, что является следствием реализации комплекса мер, в том числе природоохранного и производственно-технологического характера (внедрение передовых технологий, снижающих объемы выбросов);

5) отрицательная тенденция отмечается в изменении показателя улавливания и обезвреживания загрязняющих атмосферу веществ: объемы улавливания и обезвреживания сократились с 61,3 млн тонн в 2007 году до 50,7 млн тонн в 2017 году (на 17 %). По сравнению с показателями 1991 года объемы улавливания и обезвреживания уменьшились на 46 %. Эта негативная динамика связана, во-первых, с недостаточным уровнем государственного надзора в сфере охраны атмосферного воздуха, во-вторых, – с увеличением износа очистных устройств и сооружений в связи с недостаточным финансированием капитальных и эксплуатационных расходов;

6) негативная тенденция также отмечается в части увеличения выбросов в атмосферу загрязняющих веществ от передвижных источников. Рост выбросов с 2007 года составил 2 %. В последние годы наблюдалось стабильное увлечение объема выбросов от передвижных источников загрязнения, что обусловлено, в основном, ростом числа автотранспортных средств в городах;

7) долгосрочная позитивная тенденция отмечается в водном хозяйстве. Объемы поступления загрязняющих веществ со сточными водами в водоемы

Российской Федерации снизились с 17,1 млрд м³ в 2007 году до 13,6 млрд м³ в 2017 году (на 21 %);

8) с 2010 года увеличилась доля населения, обеспеченного питьевой водой, отвечающей требованиям безопасности, с 89,5 % до 91,5 % (рост на 2 %);

9) отрицательная динамика качества окружающей среды связана с уменьшением объемов затрат на ее охрану с 0,9 % до 0,7 % к ВВП (2007-2017 гг.), влиянием региональных факторов (социально-экономических, ресурсных, природных), а также экологических условий.

Вышеуказанные негативные тенденции изменения качества окружающей среды, также как и возрастающие запросы общества в части обеспечения законных прав граждан на благоприятную окружающую среду, предполагают реализацию принципа субсидиарности и диктуют необходимость повышения эффективности решения региональных экологических проблем с учетом национального проекта «Экология». При этом в 2017 году индекс физического объема природоохранных расходов⁶ увеличился на 2,7 % по отношению к 2016 году; в период с 2007-2017 гг. объем затрат на охрану окружающей среды увеличился в 2,2 раза. На рисунке 1 представлена информация об инвестициях в основной капитал, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов⁷. На рисунке 2 представлена информация о текущих затратах на охрану окружающей среды в 2017 году.

⁶ Индекс физического объема природоохранных расходов - относительный показатель, характеризующий изменение (увеличение, уменьшение) объема природоохранных расходов в отчетном периоде по сравнению с предыдущим.

⁷ По данным из статистического сборника «Охрана окружающей среды в России, 2018 год»

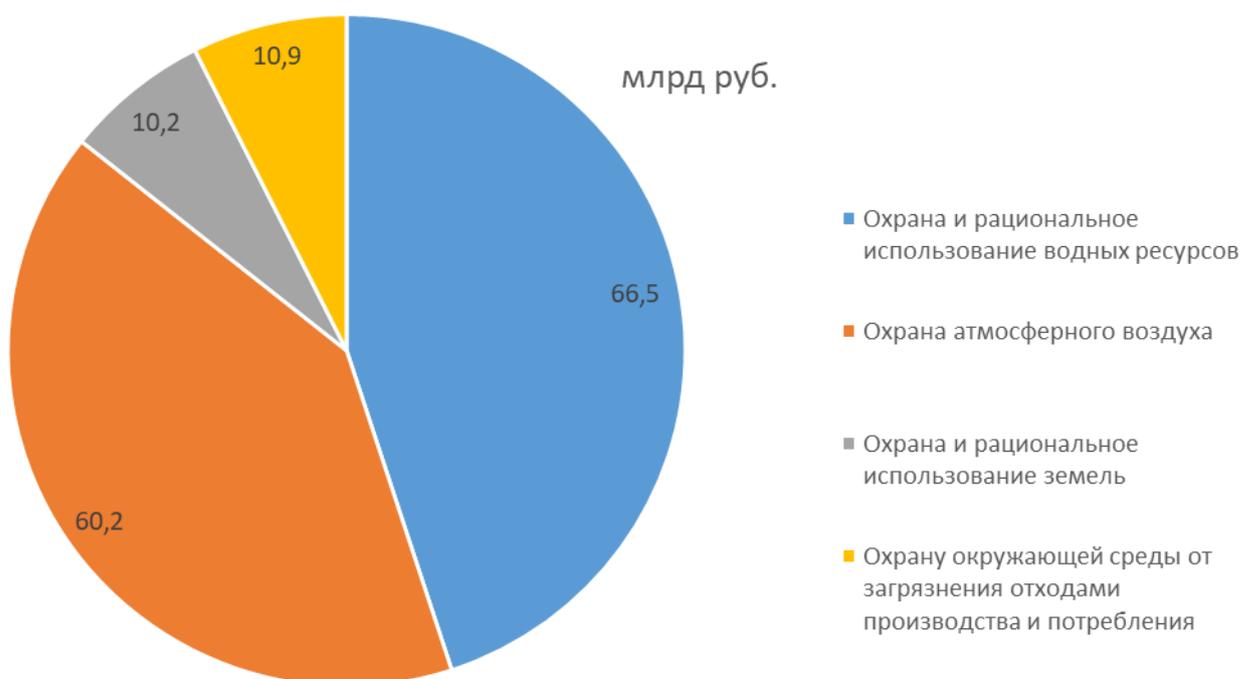


Рисунок 1 – Инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, млрд руб.

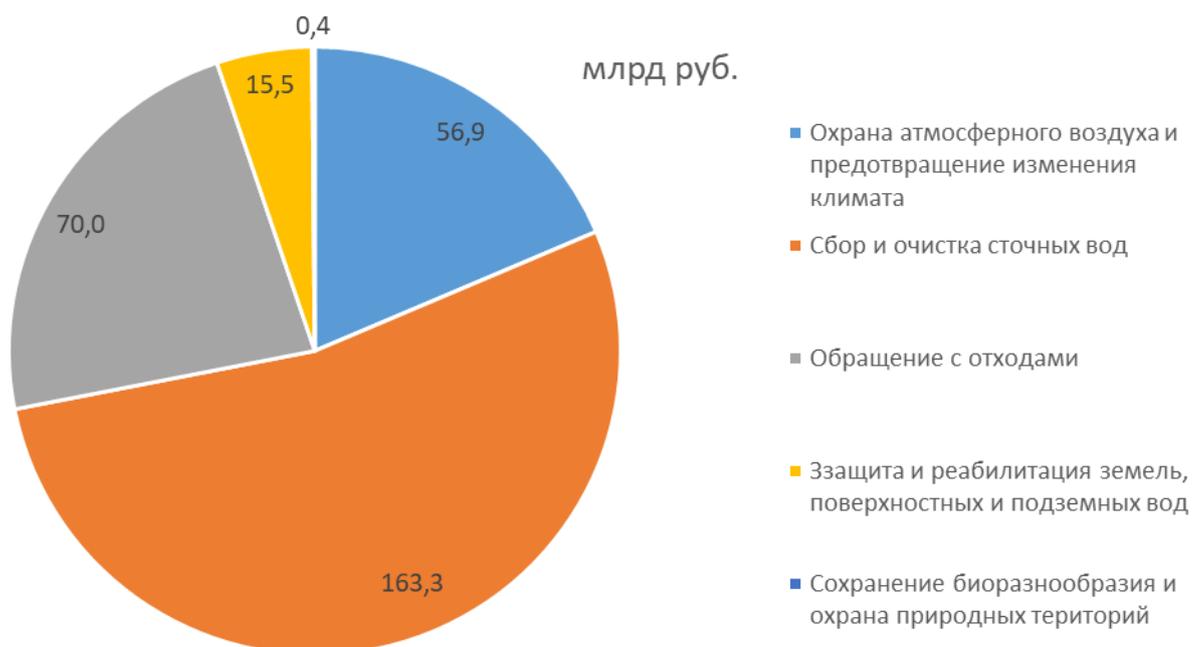


Рисунок 2 - Текущие затраты на охрану окружающей среды в 2017 году, млрд руб.

Экологическое регулирование и формирование соответствующих механизмов находятся на стыке полномочий федеральных и региональных органов государственной власти и местного самоуправления. В этих условиях для обеспечения баланса национальных, общественных, экономических и экологических интересов актуальное значение приобретает синергия деятельности органов исполнительной власти разных уровней в рамках проектной деятельности⁸.

С учетом изложенного, задачами доклада являются:

1. Анализ тенденций изменения качества окружающей среды, угроз экологической безопасности в российских регионах и влияния экологических условий на социально-экономическое развитие страны, установление критических параметров окружающей среды для использования их в качестве базовых (исходных) показателей для планирования, реализации и оценки эффективности мероприятий национального проекта «Экология» в российских регионах.

2. Оценка состояния выполнения национального проекта «Экология» на региональном уровне с определением системных проблем, проектных рисков в организации основных этапов работ, включая разработку проектной документации, выполнение работ, приемку результатов, обеспечение надежной эксплуатации природоохранных объектов, инструментальный контроль загрязнения окружающей среды, в том числе по следующим приоритетным направлениям:

а) формирование комплексной системы обращения с ТКО, включая создание условий для возврата в экономический оборот вторичных ресурсов (запрещенных к захоронению отходов производства и потребления), получения

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»)

товарной продукции и меры стимулирования продажи товарной продукции из отходов;

- б) ликвидация накопленного экологического вреда;
- в) формирование системы обращения с отходами I и II классов опасности;
- г) снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферу и создание системы мониторинга в крупных промышленных центрах;
- д) повышение качества питьевой воды;
- е) экологическая реабилитация водных объектов;
- ж) внедрение наилучших доступных технологий;
- и) сохранение лесов, биологического разнообразия и развитие экологического туризма.

3. Определение общественно значимых результатов реализации в регионах мероприятий национального проекта «Экология» (промежуточных и итоговых) и рассмотрение на этой основе достижимости национальных целей, определенных в Указе №204.

4. Оценка согласованности и сбалансированности выполнения мероприятий национальных проектов в сфере экологии, здравоохранения, улучшения городской среды, демографического развития.

5. Анализ практик работы с населением, институтами гражданского общества, российскими компаниями по выявлению экологических «горячих точек», обоснованию и решению экологических проблем, обеспечивающих переход от детерминированного прогноза к базированию на обратной связи заинтересованных сторон.

6. Экспертиза и обобщение предложений по повышению качества окружающей среды, устранению значимых экологических угроз для населения, повышению эффективности и результативности проектной деятельности,

совершенствованию мониторинга объективного контроля загрязнения окружающей среды в субъектах Российской Федерации.

1 Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, включая создание условий возврата в экономический оборот вторичных ресурсов (запрещенных к захоронению отходов производства и потребления) с получением товарной продукции и мер стимулирования продажи товарной продукции из отходов

1.1 Общие положения

1.1.1 В декабре 2014 года были внесены существенные изменения в Федеральный закон от 24 июня 1998 г. №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Закон №89-ФЗ), что стало началом крупнейшей общероссийской реформы в сфере обращения с отходами. Общественную значимость реформы обращения с ТКО определяют результаты опросов. Наиболее важными для своего региона проживания граждане чаще всего называют мероприятия по созданию условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления, а также формирование комплексной системы обращения с ТКО. При этом более 83 % опрошенных граждан, проживающих во всех субъектах Российской Федерации, отмечают неудовлетворительное состояние объектов размещения отходов как плохое (46 %), критически плохое (37 %).

В настоящее время в качестве очевидного эффекта реформы граждане отмечают увеличение тарифной нагрузки. Однако в результате реализации федерального проекта «Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами» к 2024 г. преобразится внешний облик жилых зон, будут созданы удовлетворяющие современным экологическим стандартам полигоны для размещения ТКО, существенно уменьшится вредное воздействие отходов потребления на здоровье человека и окружающую среду.

**Организация
реформы в
субъектах
Российской
Федерации**

А) Субъекты Российской Федерации четыре года вели активную подготовку к переходу на новую систему обращения с отходами, в соответствии с которой не позднее 1 января 2019 года было необходимо ввести институт региональных операторов, новую коммунальную услугу по обращению с ТКО.

Ответственным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации надлежало создать необходимые условия для реализации реформы, в том числе разработать территориальную схему обращения с отходами, установить нормативы накопления ТКО, сформировать нормативную базу, провести конкурсные отборы операторов по обращению с ТКО, установить единые тарифы на услуги операторов и, в итоге, обеспечить своевременный переход на новую систему обращения с ТКО.

**Ход реформы в
субъектах
Российской
Федерации**

Б) По состоянию на 01.07.2019 г. 61 регион Российской Федерации полностью перешел на новую систему обращения с твердыми коммунальными отходами, где эту услугу оказывают 158 региональных операторов; частично перешли – 13 регионов, где коммунальную услугу оказывают 70 региональных операторов.

В итоге только 228 региональных операторов в 74 регионах России перешли на новую систему обращения с ТКО вместо планируемых 251 регионального оператора в 85 регионах.

По состоянию на март 2019 года в субъектах Российской Федерации было определено 240 региональных операторов по обращению с ТКО.

**Корректировка
планов**

В) В связи с принятием Федерального закона от 25 декабря 2018 г. №483-ФЗ «О внесении изменений в статью 29¹ Федерального закона «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон №483-ФЗ), отдельные субъекты Российской Федерации перенесли дату начала деятельности региональных операторов в сфере обращения с ТКО с 1 января 2019 года на более поздние сроки. По этой причине было расторгнуто 9 соглашений с региональными операторами в 9 регионах; в 13 регионах заключены дополнительные соглашения о переносе сроков начала реформы в отношении 33 зон деятельности региональных операторов.

Таким образом, 24 субъекта Российской Федерации либо не перешли на новую систему обращения с ТКО вовсе, либо перешли частично.

ВЫВОДЫ:

1. По состоянию на 1 января 2019 года полностью перешли на новую систему обращения с твердыми коммунальными отходами 61 субъект Российской Федерации, частично перешли на новую систему - 13, ведется подготовка к переходу на новую систему в 11.

2. Необходимо провести анализ (аудит) разработанных территориальных схем с целью верификации данных, которые легли в основу расчета тарифа на коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами

для населения, предусмотрев возможность оперативной корректировки выявленных неточностей.

1.1.2 Обращение с отходами производства и потребления превратилось в последние десятилетия в одну из наиболее острых экологических проблем в России. Статистические данные Росстата показывают следующее:

В 2017 году образован рекордный объем отходов	А) В 2017 году было образовано 6220,6 млн тонн отходов производства и потребления. В период статистического наблюдения с 2007 года по 2017 год объем отходов вырос в 1,6 раза (с 3899,2 млн тонн); отмечается стабильное ежегодное увеличение объемов отходов.
Динамика образования опасных отходов	Б) В 2007-2016 годах годовой объем образованных опасных отходов, умеренно опасных и мало опасных сократился в 2,7 раза (с 287,7 млн тонн до 107,2 млн тонн). Однако в 2017 году наблюдался рост образования таких отходов (образовано на 9,5 млн тонн больше, чем в 2016 году). В целом в этом сегменте отмечается долгосрочная позитивная динамика.
Тенденция увеличения объемов утилизированных и обезвреженных отходов	В) В 2017 году утилизировано и обезврежено 3264,6 млн тонн отходов. Для сравнения, в 2007 году этот показатель составил 2257,4 млн тонн. Характерна позитивная тенденция; в рассматриваемый период (2007-2017 гг.) объемы утилизации и обезвреживания отходов возросли в 1,44 раза.
Неудовлетворительно реализуется механизм РОП	Г) Отсутствует необходимая (достаточная) инфраструктура для реализации механизма расширенной ответственности производителей, а

также импортеров товаров и упаковки за утилизацию отходов от использования товаров и упаковки (далее – РОП) в связи с отсутствием инфраструктуры сбора, транспортирования и обработки отходов.

Д) В 2017 году объем средств, поступивших в федеральный бюджет за счет экологического сбора, составил только 1,34 млрд рублей (20 % от запланированных 6,5 млрд рублей). В 2018 году (за 2017 год) аналогичный показатель вырос и составил 2,588 млрд рублей, в 2019 году (за 2018 год) – 2,237 млрд рублей.

Е) Существующая в России система учета отходов в виде отходов учитывает только объем образования отходов и не позволяет эффективно оценивать объемы отходов, направляемых на переработку, а также существующий потенциал по увеличению объемов их сбора и переработки.

ВЫВОДЫ:

1. Проблема образования отходов характерна для всех развитых и развивающихся стран. В ряде стран с этой проблемой успешно справляются. Например, в Швеции, Японии перерабатывается до 80% бытового мусора. *Сведения об образовании отходов в других странах представлены в приложении 1.1.*

2. В Российской Федерации недостаточно производственных мощностей по сбору, обработке, транспортированию и утилизации отходов для обеспечения выполнения субъектами РОП установленных нормативов утилизации. Отмечается недостаточный уровень надзорной деятельности в

сегменте РОП. *Анализ достаточности производственных мощностей по обработке и утилизации отходов для обеспечения выполнения субъектами РОП нормативов утилизации представлен в приложении 1.2.*

3. Отмечается рост объемов отходов на предприятиях (полигонах), что свидетельствует о недостаточной эффективности решения стратегических задач в сфере обращения с отходами, предусмотренных документами стратегического планирования (пункт 1.2).

4. Недостаточны действующие экономические методы регулирования и стимулирования создания предприятий по комплексной утилизации отходов с получением товарной продукции и условий сбыта такой продукции.

На рисунке 1.1 представлена информация об объемах образования, утилизации и обезвреживания отходов в 2017 году (выделены топ-10 субъектов по объему образования, утилизации и обезвреживанию отходов).

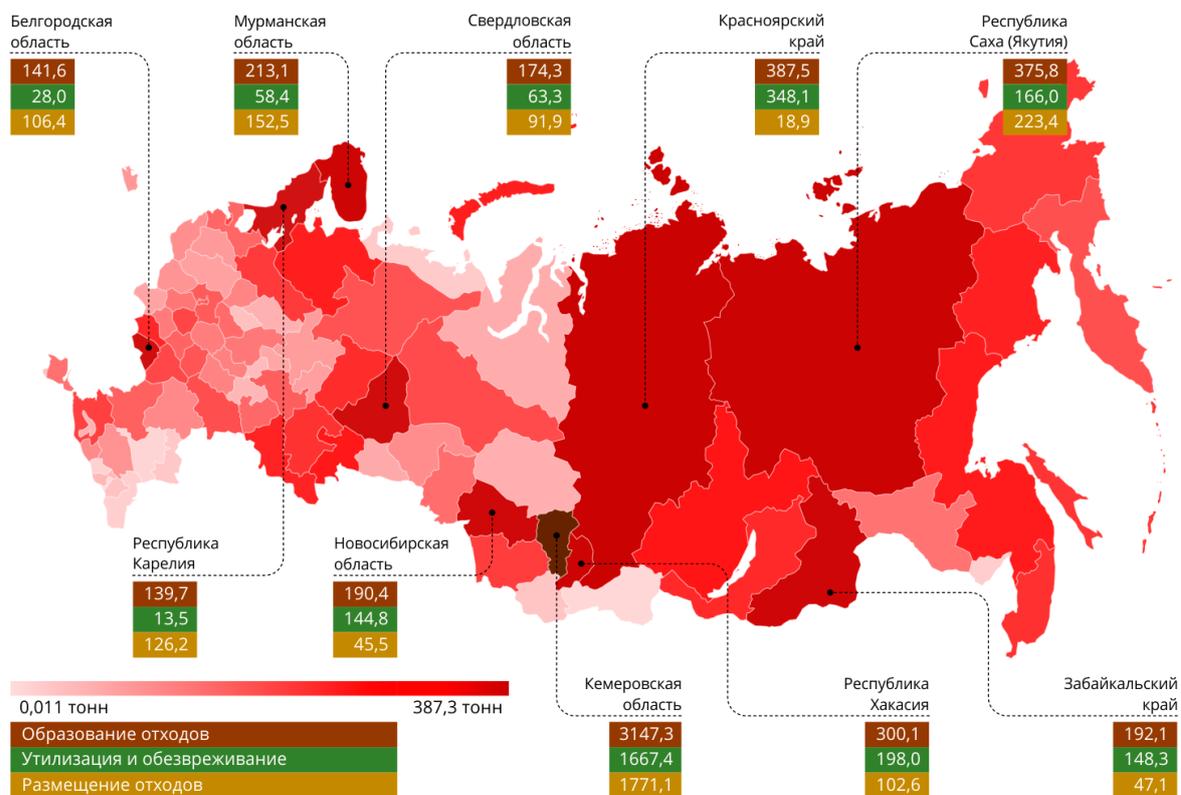


Рисунок 1.1 – Объемы образования, утилизации и обезвреживания отходов⁹

1.1.3 Проблема отходов потребления имеет следующие особенности:

Регионы-лидеры	<p>А) По данным за 2017 год в Российской Федерации было образовано 54,9 млн тонн твердых коммунальных отходов, из них пятая часть приходится на столичный регион (4,5 млн тонн – Московская область, 4,9 млн тонн – Москва).</p> <p><i>Сводная информация об образовании, использовании, обезвреживании, утилизации отходов в разрезе субъектов Российской Федерации представлена в приложении 1.3.</i></p>
Специфика ТКО	<p>Б) Утилизация ТКО является самой затратной и трудоемкой.</p>

⁹ По данным из статистического сборника «Охрана окружающей среды в России, 2018 год»

	В приложении 1.4 представлена информация о затратах на охрану окружающей среды в части затрат на обращение с отходами ¹⁰ .
Вывоз ТКО с селитебных территорий	В) Объем вывоза ТКО с территории городских поселений в целом по Российской Федерации в 2017 году ¹¹ составил 274,4 млн м ³ (таблицы 1.1, 1.2, 1.3)

Таблица 1.1 – Динамика объема вывоза ТКО в разрезе федеральных округов

ФО	2015 г.	2016 г.	2017 г.
ЦФО	82,7	81,6	83,3
СЗФО	24,7	24	25,9
ЮФО	27,7	31	33,3
СКФО	9	9	9,4
ПФО	55,7	56,5	54,3
УФО	21,3	21,6	23,4
СФО	30	33,9	33,7
ДФО	10,9	11,1	11,2

Таблица 1.2 – Показатели работы спецтранспорта по уборке территорий

год	Вывезено ТКО с селитебных территорий за год	Вывезено спецтранспортом ТКО на предприятия промышленной переработки	Площадь, убираемая механизированным способом, тыс. м ²
2005	186377,0	18604,4	1021860,1
2010	235411,1	32119,9	1275459,0
2014	262792,0	21324,3	1534110,4
2015	266547,1	20755,1	1550340,5
2016	268757,6	23879,8	1507862,9
2017	274422,5	27877,2	1528791,4

¹⁰ По данным Единая межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС)

¹¹ По данным Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году», статистического сборника «Охрана окружающей среды в России», 2018 г.

Таблица 1.3 – Сведения об объемах ТКО, вывезенных с селитебных территорий.

	Всего вывезено ТКО		Вывезено для обработки ТКО		Вывезено для захоронения ТКО		Вывезено для обезвреживания ТКО	
	млн м ³	млн т	млн м ³	млн т	млн м ³	млн т	млн м ³	млн т
2016	268,8	52,4	23,9	3,9	238,5	47,6	6,4	1,0
2017	274,4	57,1	27,9	5,0	239,3	50,9	6,0	0,9

Утилизация	<p>Г) Объем ТКО, вывезенных на мусороперерабатывающие заводы в 2017 году, составил 27,9 млн м³ или 10 % от общего объема ТКО.</p>
Мощности	<p>Д) В 2010-2017 годах объем вывоза ТКО увеличился на 39 млн м³ или на 16,6 %.</p> <p>Е) Вывоз ТКО на мусороперерабатывающие заводы в этот период сократился на 4,2 млн м³ или на 13 %¹² (рисунок 1.2)</p>

¹² Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году»

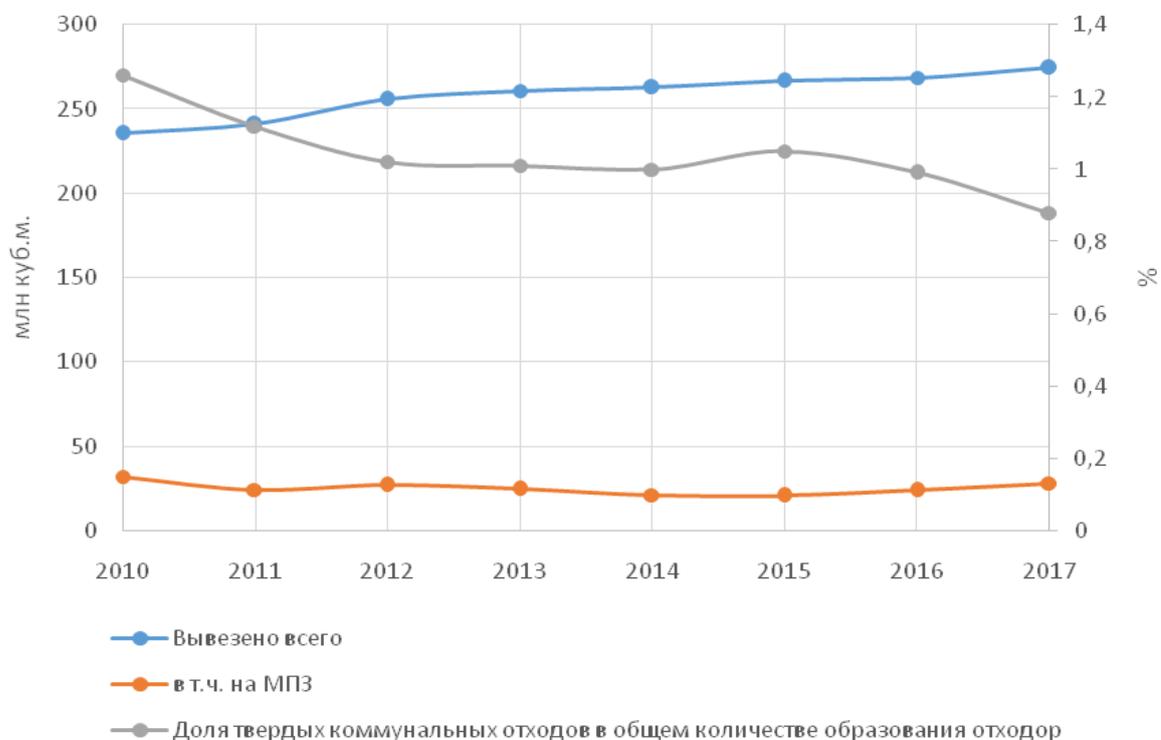


Рисунок 1.2 – Динамика вывоза ТКО

ВЫВОД: Принимаемые меры в сегменте сбора и утилизации ТКО не отвечают запросам общества и не достаточны для решения задач, предусмотренных документами стратегического планирования (пункт 1.2).

1.1.4 Государственный реестр объектов размещения отходов (далее – ГРОРО) по состоянию на 13.06.2019 насчитывает 1 153 объектов размещения ТКО (полигонов, отвалов и различных хранилищ отходов). Из них около 170 – специализированные полигоны ТКО, остальные – шламонакопители, вскрышные отвалы и другие объекты, относящиеся к отходам производственной деятельности.

По данным Росприроднадзора количество мест несанкционированного размещения отходов в 2017 году составляло 49 411.

Количество предприятий с различной специализацией, занимающихся утилизацией отходов с получением вторсырья, насчитывает 856 шт.¹³

¹³ По данным ГРОРО

1.2 Стратегические задачи

1.2.1 Стратегия национальной безопасности Российской Федерации предусматривает создание удовлетворяющих современным экологическим стандартам полигонов для размещения отходов и объектов обработки и утилизации.

1.2.2 В Указе №204 поставлена цель: обеспечить эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 г. несанкционированных свалок в границах городов. Для достижения этой цели предусмотрено решение следующих задач:

- формирование комплексной системы обращения с ТКО, включая ликвидацию свалок и рекультивацию территорий, на которых они размещены, создание условий возврата в экономический оборот вторичных ресурсов (запрещенных к захоронению отходов производства и потребления) с получением товарной продукции и мер стимулирования продажи товарной продукции из отходов;

- создание и эффективное функционирование во всех субъектах Российской Федерации системы общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок;

- создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности, и ликвидация наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда.

1.2.3 В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19.04.2017 №176, определена задача по повышению уровня утилизации отходов производства и потребления. Для решения этой задачи предусмотрены следующие приоритетные направления действий:

- создание индустрии утилизации, в том числе повторного применения отходов;

- повышение эффективности осуществления контроля в области обращения радиационно, химически и биологически опасных отходов.

Определены основные механизмы для решения указанной задачи:

- стимулирование внедрения наилучших доступных технологий;
- создание и развитие государственных информационных систем, включая единую государственную информационную систему учета отходов от использования товаров.

1.2.4 В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации 30.04.2012) предусмотрено использование следующих механизмов:

- снижение образования отходов до уровня показателей, достигнутых в экономически развитых странах;

- сокращение объемов образования отходов и снижение уровня их опасности; использование образовавшихся отходов путем переработки, регенерации, рекуперации, рециклинга;

- создание и развитие инфраструктуры по глубокой утилизации отходов с получением товарной продукции;

- поэтапное введение запрета на захоронение отходов, не прошедших сортировку, механическую и химическую обработку, а также отходов, которые могут быть использованы в качестве вторичного сырья;

- установление ответственности производителей за экологически безопасное удаление произведенной ими продукции, представленной готовыми изделиями, утратившими свои потребительские свойства, а также связанной с ними упаковки;

- обеспечение экологической безопасности при хранении и захоронении отходов;

- стимулирование деятельности по сбору, сортировке и использованию отходов в качестве вторичного сырья и энергоносителей.

1.2.5 В Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года в качестве основной цели намечено формирование и перспективное развитие промышленности по обработке, утилизации и минимизации количества отходов, не подлежащих дальнейшей утилизации, с применением мирового принципа 3R (предотвращение образования отходов, повторное использование, переработка во вторичные ресурсы).

1.2.6 Современный подход к обращению с отходами был отражен в изменениях, внесенных в Закон №89-ФЗ¹⁴. Его ключевыми нормативными положениями являются:

- разработка территориальных схем обращения с отходами и создание института региональных операторов;
- реализация расширенной ответственности производителей, включая экологический сбор;
- запрет на захоронение отдельных видов отходов, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается.

1.3 Реализация федерального проекта «Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами»

1.3.1 Основные этапы реализации

Основные этапы реализации федерального проекта «Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами» (далее – федеральный проект №1) в соответствии с паспортом:

2019-2020 гг. – будут разработаны электронные модели территориальных схем обращения с отходами, в том числе с ТКО, во всех субъектах Российской Федерации. Создана электронная федеральная схема обращения с ТКО.

2021 год – будет введено в промышленную эксплуатацию:

¹⁴ Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

– 13,9 млн тонн мощностей по утилизации отходов и фракций после обработки ТКО;

– 21,7 млн тонн мощностей по обработке ТКО.

2024 год – будет введено в промышленную эксплуатацию:

– 23,1 млн тонн мощностей по утилизации отходов и фракций после обработки ТКО;

– 37,1 млн тонн мощностей по обработке ТКО.

1.3.2 Анализ организационных проблем и системных рисков

Несмотря на то, что большинство регионов перешли на новую систему обращения с ТКО полностью или частично, на местах приходится сталкиваться со следующими проблемами:

– отсутствие в ряде регионов достаточных мощностей объектов обработки и размещения ТКО, которое привело к невозможности формирования оптимальных схем направления потока отходов¹⁵;

– перебои с вывозом ТКО как по новой, так и по старой системе, которые вызваны существенным изменением направления потока отходов на территориях субъектов Российской Федерации, которые вызваны прекращением вывоза отходов на несанкционированные свалки;

– большие транспортные плечи от мест накопления до законных объектов обращения с отходами, а также отсутствие необходимых мусороперегрузочных станций;

– создание технологичных комплексов по обращению с ТКО часто не сопровождается выводом из эксплуатации незаконных объектов размещения отходов;

– отсутствие круглогодичного транспортного сообщения с некоторыми населёнными пунктами, что не позволяет оказывать услугу

¹⁵ Наибольшую актуальность это проблема принимает в труднодоступных регионах, прежде всего на территориях Крайнего севера и Арктической зоны.

населению в соответствии с требованиями нормативных актов и заключенных соглашений¹⁶;

– критическая недостаточность обустроенных контейнерных площадок, а также их актуальных реестров, ведение и актуализация которых с января 2019 года является полномочиями муниципалитетов;

– субъекты Российской Федерации не имеют достоверной информации об объемах накопленных и образуемых отходов; неточные нормативы накопления ТКО, в свою очередь, приводят к некорректному расчету тарифов и платежей граждан;

– затраты на транспортирование твердых коммунальных отходов не нормируются, методические рекомендации по расчету стоимости транспортирования ТКО отсутствуют;

– формальный подход некоторых субъектов Российской Федерации к разработке территориальных схем обращения с отходами (предложенные решения не оптимальны с точки зрения транспортирования, отсутствует достоверная информация об отходообразователях, расчеты содержат ошибки);

– отсутствие доступа региональных операторов к персональным данным, низкая собираемость платежей, штрафы за перегруз автотранспорта, устаревшие санитарные нормы в части накопления твердых коммунальных отходов;

– отсутствие мотивации региональных операторов к формированию инфраструктуры сбора, транспортирования, обработки и утилизации ТКО, поскольку оплата услуг рассчитывается по объему вывезенных отходов.

К системным рискам можно отнести следующие:

Оценка эффективности исключительно по достижению целевых показателей исполнения территориальных схем не позволяет выполнять анализ и сопоставление данных на федеральном уровне. В частности, это касается нормативов накопления ТКО, которые в субъектах Российской Федерации

¹⁶ Прежде всего, на территориях Крайнего севера и Арктической зоны

различаются и дифференцированы по показателям. Необходимо введение единого подхода.

Обязательное требование наличия систем спутниковой навигации и мониторинга на применяемом для вывоза отходов транспорте в ряде случаев не выполняется. Ситуация усугубляется отсутствием отлаженных систем оперативной передачи данных о движении транспорта региональным операторам и ответственным органам государственной власти. Необходимо уточнить требования к системам контроля соблюдения потоков ТКО, а также перечню транслируемых данных для возможности оперативного контроля не только за движением транспорта, но и совершением фактов погрузки и разгрузки отходов в соответствии с утверждёнными территориальными схемами.

Существуют проблемы расчётов с потребителями (выставление счетов на оплату, сбор платежей). В результате реформирования системы региональные операторы инвестируют существенные средства в модернизацию как систем сбора и транспортирования, так и в налаживание договорной работы с потребителями. При этом региональный оператор не может выставить счета на оплату услуг тем потребителям, о которых ему не поступила информация.

С целью получения региональным оператором необходимой информации для осуществления расчётов с потребителями, выставления счетов на оплату, сбора платежей должна быть предусмотрена возможность получения необходимых сведений о потребителях в компетентных органах. Необходимо рассмотреть вопрос о создании на региональном уровне единых расчетно-кассовых центров по жилищно-коммунальным услугам в целях ведения государственной информационной системы абонентов, платежей и платёжных документов по жилищно-коммунальным услугам в целом.

Требуют уточнения Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года №354. В частности, не определён порядок действий граждан,

не проживающих в одном из помещений, находящихся в их собственности, с целью освобождения их от оплаты коммунальной услуги по обращению с ТКО. Необходимо предусмотреть порядок проведения перерасчета при временном отсутствии одного из потребителей в жилом помещении в многоквартирном доме, нормативы накопления ТКО для которого установлены исходя из общей площади жилого помещения. Предпочтительным является вариант перерасчета пропорционально занимаемой площади.

При системной работе с ТКО возникают проблемы обращения со строительными, медицинскими и биологическими отходами.

Для обеспечения своевременной ликвидации полигонов ТКО и снижения вероятности возникновения объекта накопленного вреда окружающей среде целесообразно законодательно закрепить за организацией (эксплуатирующей полигон) обязательства по проведению поэтапной рекультивации отработанных карт размещения отходов. Проведение этих работ должно быть запланировано уже на стадии проектирования объекта. *В Нижегородской области данные требования включаются в проект концессионного соглашения на право создания и дальнейшей эксплуатации объекта размещения отходов.*

Наличие соответствующих средств у организации, эксплуатирующей полигон, должны быть подтверждены банковской гарантией.

Также может быть рассмотрен вопрос о создании специального фонда (либо отдельного счета), где с начала работы полигона будут аккумулироваться средства, включенные в тариф, за счет которых будет производиться рекультивация отработанных карт размещения отходов.

В соответствии со статьей 2 Закона №89-ФЗ его действие не распространяется на медицинские и биологические отходы. В этой связи, на обращение с данными отходами не распространяются требования по паспортизации, учету, отчетности, лицензированию, внесению платы за негативное воздействие, что приводит к бесконтрольному обращению с этими отходами. Кроме того, региональный оператор по обращению с ТКО не является для медицинских учреждений единственным поставщиком услуг, что

усложняет деятельность по заключению договоров на обращение с данным видом отходов. Целесообразно ввести аналогичные регулятивные нормы согласно закону 89-ФЗ в санитарно-эпидемиологическое законодательство.

Также Законом №89-ФЗ не регулируются вопросы обращения с вторичными ресурсами, выделяемыми из отходов и направляемыми на утилизацию, что не позволяет стимулировать эту деятельность и развивать рынок вторичных ресурсов.

Правила обращения с ТКО¹⁷ к входящим в состав ТКО крупногабаритным отходам, относят, в том числе, отходы от текущего ремонта жилых помещений. При этом согласно федеральному классификационному каталогу отходов, отходы от текущего ремонта жилых помещений к ТКО не относятся (включены в блок «8 00 000 00 00 0» - отходы от строительства и ремонта), тем самым существуют противоречия в нормативно-правовом регулировании.

Правилами перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов установлена разрешенная максимальная масса или нагрузка на ось, превышение которой является основанием для привлечения к административной ответственности в соответствии со статьей 12.21.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП).

С учетом конструктивной особенности мусоровозов, даже загруженный менее чем наполовину, уже имеет превышение предельной нагрузки на заднюю ось. Соответственно, установленные законодательством Российской Федерации требования заведомо неисполнимы. Требование о движении транспортных средств, имеющих разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения только при условии внесения платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам такими транспортными средствами, приводит к увеличению стоимости услуг по обращению с ТКО для населения.

¹⁷ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641»

Ограничения для эффективного осуществления деятельности при транспортировании ТКО должны быть устранены.

Необходимо совершенствовать правила обращения с ТКО, предусмотрев детальное описание порядка обращения с различными видами отходов и осуществления раздельного накопления отходов, уточнив ответственность потребителей и региональных операторов за нарушения в сфере обращения с отходами, в том числе основания для расторжения соглашения между субъектом Российской Федерации и региональным оператором.

1.3.3 Институциональные и иные ограничения

Решение задачи развития инфраструктуры обращения с ТКО предусматривается посредством создания соответствующих комплексов. Рабочая группа выявила и отмечает две ключевые проблемы: (1) организация финансирования, в первую очередь, привлечение частных инвесторов путем заключения концессионных соглашений; (2) организационные вопросы, связанные с выбором земельных участков, проведения изысканий и проектирования, получения заключений экспертиз, строительства, лицензирования, обоснования и утверждения тарифов. Решение указанных вопросов необходимо предусматривать на этапе подготовки и согласования территориальных схем, также необходимо просчитывать возможные изменения тарифов на услугу по обращению с ТКО.

С учетом сроков реализации федерального проекта №1, необходимо ускорить разработку механизмов поддержки субъектов Российской Федерации и участников рынка обращения с ТКО. При этом необходимо применять эффективные инструменты государственной поддержки.

Наиболее эффективная с технологической и экономической точек зрения модель организации технологического цикла обращения с ТКО предполагает близкое расположение мусороперегрузочных станций, объектов обработки и обезвреживания к местам образования отходов. При этом подбор земельных участков для создания новых и реконструкции существующих объектов

практически не возможен при соблюдении установленных санитарно-защитных зон (1 км) от объектов обращения с ТКО, хотя создание современных предприятий по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов исключает заметное негативное воздействие на окружающую среду.

Целесообразно рассмотреть возможность уточнения требований пункта 7.1.12 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» в части изменения классов опасности объектов по обращению с отходами с целью сокращения размеров санитарно-защитных зон при условии применения современных технологий, исключающих негативное воздействие на окружающую среду.

Процедура прохождения государственной экологической экспертизы (ФАУ «Главгосэкспертиза России» или государственная экспертиза субъекта Российской Федерации) значительно увеличивает срок создания объектов обращения с отходами (до 1 года).

В ряде случаев правоприменительная практика в части понятийного аппарата статьи 1 Закона №89-ФЗ (обезвреживание и обработка отходов) неоднозначна, что приводит к разночтениям в разграничении полномочий по проведению государственной экспертизы между ФАУ «Главгосэкспертиза России» и государственной экспертизой субъекта Российской Федерации.

Упрощение процедуры прохождения государственной экспертизы проектной документации, особенно при применении типовых технологий и проектов, имеющих опыт промышленного применения и ранее получавших положительные заключения указанных экспертиз и включенных в отраслевой справочник наилучших доступных технологий, а также разграничение полномочий по проведению государственной экспертизы проектной документации объектов обращения с отходами, позволит сократить сроки создания таких объектов.

Также необходимо расширить перечень возможных причин для исключения полигонов из ГРОРО, установленных приказом Минприроды России от 30.09.2011 № 792 «Об утверждении Порядка ведения

государственного кадастра отходов», что, в свою очередь, будет в значительной степени способствовать повышению уровня ответственности эксплуатирующих полигоны организаций (например, по причине несоответствия требованиям, предъявляемым к объектам размещения отходов или грубого нарушения правил эксплуатации полигона).

Одно из приоритетных направлений работы региональных операторов – раздельное накопление ТКО. Разделение мусора осуществляется в целях исключения смешения разных видов отходов, их загрязнения при смешивании, что позволяет наиболее эффективно использовать ресурсы, возвращая в производственный оборот перерабатываемые виды отходов. Отделение пищевых и растительных отходов помогает предотвратить образование возгораемых газов на свалках, уменьшая вероятность возникновения пожаров и негативное влияние на окружающую среду.

До настоящего времени в большинстве субъектов Российской Федерации раздельное накопление отходов практически отсутствовало. Это связано, в первую очередь, с тем, что контейнерные площадки не оборудованы специальными контейнерами для раздельного сбора.

Для достижения результата недостаточно разместить специальные контейнеры для раздельного накопления отходов. Необходимо развивать культуру раздельного накопления отходов, в первую очередь, в образовательных учреждениях, а также внедрять социальные программы.

Кроме перерабатываемых фракций, следует обратить внимание на необходимость раздельного накопления опасных фракций, присутствующих в ТКО, а именно: ртутьсодержащих элементов (компактные люминесцентные лампы, градусники), элементов электропитания (батарейки и аккумуляторы), остатков бытовой химии и лакокрасочных изделий. Отсутствие организованных мест сбора и контроля за утилизацией данных фракций отходов приводит к невозможности исключения их захоронения на полигонах ТКО. При этом данные отходы имеют более высокие классы опасности, чем ТКО.

Основная задача раздельного накопления отходов – отделение органической фракции от неорганической еще на стадии накопления. Фактически потребителем осуществляется предварительная сортировка отходов, которая делает дальнейший процесс их обработки и утилизации более эффективным. Безусловно, раздельное накопление должно иметь экономическую мотивацию для потребителей услуги. Создание инфраструктуры раздельного сбора не означает, что все образователи отходов станут ответственно подходить к этому вопросу. В этой связи, стимулирование через тариф, особенно на первых этапах раздельного накопления, целесообразно для замкнутых систем накопления отходов:

- многоквартирного дома со своей контейнерной площадкой;
- объединения собственников индивидуальных домов (СНТ, ДСК), имеющих централизованное управление;
- самостоятельного накопления на территории частного домовладения, предприятия.

Для таких случаев целесообразно предусмотреть снижение тарифа для «сухого» мусора. Объем таких отходов должен учитываться при оценке объема услуги по обращению с ТКО, определенного либо контейнерным способом (для управляющих компаний и объединений собственников жилых помещений), либо по нормативам накопления (для собственников жилых домов). Кроме того, внедрение раздельного сбора отходов должно быть отражено в территориальных схемах в части обеспечения местами накопления (контейнерными площадками), заключения соглашений об обязательствах региональных операторов по реализации объёмов полезных фракций, пригодных к вторичному использованию, наличия чёткой ответственности за нарушения правил раздельного сбора и способов их контроля и регулирования. Должны быть установлены законодательные механизмы пересмотра действующих тарифов региональных операторов, учитывающих доходы от реализации полезных фракций ТКО не ниже установленного целевыми показателями уровня, и рыночными реалиями.

В целях дополнительного стимулирования извлечения вторичных материальных ресурсов из ТКО следует отменить НДС и НДФЛ от сделок по реализации вторичных ресурсов.

Фактически, освобождение сделок по реализации вторичных ресурсов от НДС – это перенос налога на переработчиков (потребителей) вторичных ресурсов. Сборщики вторичных ресурсов – это, как правило, малые и микропредприятия, применяющие упрощенную систему налогообложения, что дает возможность для данных субъектов не платить НДС. Этот налог будет перенесен далее по цепочке и уплачен крупным предприятием, применяющим общую систему налогообложения. Следовательно, целесообразно перенести обязательства по уплате НДС на переработчиков вторичного сырья (переработчики поддерживают такую инициативу). Прецеденты переноса обязательств по уплате НДС в сферах переработки лома черных и цветных металлов и макулатуры уже существуют. В обоих случаях это позволило максимизировать поступления НДС со всей цепи поставок при отсутствии выпадающих доходов федерального бюджета.

НДФЛ от реализации вторичных ресурсов препятствует возможности организации закупки вторичного сырья у населения. Современные форматы возмездного изъятия вторичных ресурсов у населения, например, фандоматы и цифровые платформы, не могут развиваться в связи с административными барьерами, связанными с данным налогом. Современные цифровые решения (мобильные платформы) для взаимодействия физических лиц со сборщиками вторичных материальных ресурсов также не могут быть реализованы.

В целях вовлечения граждан в процесс заготовки вторичных ресурсов также целесообразно рассмотреть возможность запуска пилотных проектов, применяющих инновационные цифровые методы изъятия (выкупа) вторичных ресурсов у населения.

В качестве дополнительной меры учета и контроля реализации национального проекта «Экология» рекомендуется рассмотреть вопрос о дополнении классификаторов ОКВЭД-2 и ОКПД-2 подробным перечнем видов

деятельности по обращению с отходами и видов вторичных материальных ресурсов. Данная мера нацелена на формирование государственной статистики в части объемов сбора и утилизации вторичных ресурсов, привлечения инвесторов и оценки баланса вторичных материальных ресурсов в экономике страны.

В целях выстраивания эффективной системы обращения с отходами особая роль отводится механизму РОП - обязательства производителей и импортеров товаров по обеспечению утилизации отходов от использования их продукции и упаковки.

В качестве мер, обеспечивающих повышение эффективности применения РОП, целесообразно:

– исключить использование норматива утилизации в качестве понижающего коэффициента, снижающего ответственность производителя или импортера обеспечить утилизацию всего объема образующихся отходов от использования упаковки.

В государствах Европейского союза поступления средств в рамках РОП (аналогично экологическому сбору в России) превышают пропорциональный объем утилизации (оплачивается больше, чем фактически утилизируется). Собранные средства инвестируются в развитие инфраструктуры для накопления, сбора, транспортирования, обработки и утилизации вторичных ресурсов. При этом объемы заготовки могут превышать объемы утилизации: профицитные объемы заготовленных вторичных ресурсов отправляются на экспорт, поскольку обработанное вторичное сырье обладает высоким спросом на международном рынке.

Нераспределенные средства, собранные в рамках РОП в странах Европейского союза, расходуются на образовательные, пропагандистские и прочие цели, сопутствующие повышению эффективности системы по обращению с отходами;

1.3.4 Оценка достижимости целей и социально-экономических последствий федерального проекта «Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами»

В соответствии с федеральным проектом №1 создана публично-правовая компания, которая будет обеспечивать софинансирование создания инфраструктуры по ТКО (Указ Президента Российской Федерации от 14.01.2019 №8 «О создании публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор»).

Публично-правовая компания «Российский экологический оператор» (далее - «РЭО») обеспечит создание федеральной схемы обращения с отходами, которая будет консолидировать данные о мощностях, местах накопления, маршрутах транспортировки и планах по созданию новых объектов (обработка, утилизация, размещение отходов). «РЭО» также будет координировать разработку и корректировку территориальных схем обращения с отходами, инвестировать в строительство и модернизацию объектов по обращению с ТКО.

Эффективная работа «РЭО» позволит реализовать запланированные федеральным проектом №1 мероприятия и достигнуть поставленные цели за счёт ввода 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.

Показатели увеличения доли ТКО, направленные на утилизацию до 36 % (увеличение в 36 раз) и обработку до 60 % (увеличение в 20 раз) в общем объеме образованных ТКО, могут изменяться при уточнении территориальных схем, нормативов и фактических объемов их образования вследствие модернизации единой государственной системы учета отходов в части дополнения функционалом по обращению с ТКО.

Сокращение доли импорта оборудования для обработки и утилизации ТКО с 60 % в 2018 году до 22 % в 2024 году является важным фактором

импортозамещения и развития отечественной промышленности. Решение поставленных в федеральном проекте №1 задач создаст необходимый спрос, а реализация мероприятий позволит сформулировать критерии отбора производителей и поставщиков необходимого оборудования.

Необходимо отметить, что практика работы Правительства Москвы по проектированию и строительству объектов обращения с отходами свидетельствует о неготовности отечественных производителей к полноценному замещению импортного оборудования промышленной обработки и утилизации ТКО.

Это может привести к применению на производствах устаревших технологий, и, как следствие, к увеличению доли ручного труда, снижению доли выделяемых полезных компонентов из общей массы отходов, а также снижению доли утилизации ТКО.

Целесообразно ускорить проведение мероприятий по импортозамещению оборудования, используемого для обработки, обезвреживания, утилизации, захоронения и транспортирования отходов.

Необходимо провести анализ существующих территориальных схем и верификацию данных, заложенных в эти документы; на этой основе уточнить установленные тарифы на коммунальную услугу по обращению с ТКО для населения и показатели по их обработке, утилизации и обезвреживанию в каждом субъекте Российской Федерации.

Завершение разработки во всех 85 субъектах Российской Федерации электронных моделей территориальных схем, проведение инвентаризации объектов размещения ТКО и модернизация единой государственной системы учёта отходов позволят комплексно оценивать ситуацию обращения с ТКО на территории Российской Федерации.

Разработка и ввод в эксплуатацию электронной модели федеральной схемы обращения с ТКО к 31.12.2020 позволит выработать необходимые меры для достижения цели федерального проекта №1 в установленные сроки.

1.3.5 Оценка финансовой обеспеченности федерального проекта «Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами»

За период реализации федерального проекта №1 его финансовое обеспечение составит 296 223,8 млн рублей, из них:

– 107 864,8 млн руб. – средства федерального бюджета, в том числе межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации (субсидия) – 30 973,9 млн рублей;

– 6 359,0 млн руб. – консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации;

– 182 000,0 млн руб. – внебюджетные источники.

Структура обеспеченности федерального проекта №1 средствами бюджетной системы Российской Федерации, а также внебюджетными источниками показывает, что основной вклад в реализацию мероприятий производится за счёт средств внебюджетных источников – 62 %. Средства федерального бюджета составляют 36 %, а 2 % – консолидированный бюджеты субъектов Российской Федерации. Следует отметить, что средства внебюджетных источников, а также бюджетов субъектов Российской Федерации учтены только в мероприятиях по созданию дополнительных мощностей по обработке и утилизации ТКО.

Ключевой риск состоит в том, что в структуре финансирования федерального проекта №1 наблюдается дисбаланс в сторону внебюджетных источников. Это создает сложности для достижения целей проекта как на федеральном, так и на региональном уровнях. Необходимо добиться масштабных инвестиций от организаций, являющихся самостоятельными экономическими субъектами. Инвестиции таких компаний в собственное производство при отсутствии государственной поддержки могут привести к росту коммунальных платежей.

Мероприятия, реализация которых потребует от субъектов Российской Федерации дополнительного финансирования, в том числе выявление объектов размещения отходов, разработка электронных моделей территориальных схем и единой государственной системы учёта отходов, не учтены в плане финансового обеспечения федерального проекта №1.

1.4 Заключительные положения раздела «Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами»

1.4.1 В настоящее время в Российской Федерации создана основополагающая нормативная база в сфере обращения с отходами производства и потребления. Внесены существенные дополнения в Закон №89-ФЗ, уточнены требования по переходу субъектов Российской Федерации на новые правила обращения с ТКО. Утверждена Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года. Утверждены правила разработки территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с ТКО. Принят ряд нормативных документов по реализации механизма расширенной ответственности производителей и импортеров товаров за утилизацию отходов от использования товаров и оплату экологического сбора.

В целях решения системных проблем в области обращения с ТКО и стимулирования инвестиционной активности с 2018 года реализуется федеральный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» национального проекта «Экология». Указом Президента Российской Федерации от 14 января 2019 г. №8 была создана публично-правовая компания «Российский экологический оператор». В большинстве субъектов Российской Федерации к настоящему времени начали работу региональные операторы по обращению с ТКО.

1.4.2 Принятые системные институциональные меры ориентированы на создание условий для коренных изменений в сфере обращения с отходами, так как в последние годы отмечалась устойчивая тенденция увеличения общей массы отходов и накопления их на предприятиях (полигонах). В настоящее время сказывается острая нехватка производственных мощностей для сбора, обработки, транспортирования и утилизации отходов. Вследствие несоблюдения нормативов утилизации отходов и неэффективной надзорной деятельности отмечается крайне низкий уровень исполнения механизма расширенной ответственности производителей и импортеров товаров за утилизацию отходов от использования товаров. Утилизация ТКО становится затратной и трудоемкой процедурой. Действующие мусороперерабатывающие заводы обрабатывают только десятую часть коммунальных отходов. Принимаемые меры в сегменте сбора и утилизации отходов недостаточны.

Как следствие, значительные площади выведены из хозяйственного оборота. Они становятся источником загрязнения окружающей среды. Характерно образование несанкционированных свалок на землях лесного фонда, водоохранных зон, на других ценных природных территориях. В ряде районов отмечаются протестные настроения населения в связи с загрязнением селитебных территорий.

1.4.3 Имеются организационные проблемы, институциональные риски и другие факторы, которые создают препятствия для эффективной проектной деятельности в сфере обращения с ТКО на региональном уровне с участием субъектов экономической деятельности:

- наличие пробелов в нормативном правовом регулировании в части разграничения полномочий и стимулирования эффективного обращения с ТКО, недостаточное методическое и информационное обеспечение этой деятельности;

- низкая эффективность государственного надзора, недостаточный общественный контроль за работой коммунальных служб, исполнением

обязанностей (ответственности) производителей и импортеров товаров за утилизацию отходов от использования товаров, в том числе по оплате экологического сбора;

– незавершенность перехода части субъектов Российской Федерации на новую систему обращения с ТКО;

– несовершенство системы учета объемов вывезенных отходов и расчетов затрат за предоставленные услуги, наличие административных барьеров в решении вопросов межрегиональных перевозок опасных отходов;

– наличие устаревших (архаичных) нормативных и технических требований к сбору, транспортированию, обработке и утилизации строительных, медицинских и биологических отходов, в том числе в части перевозки и утилизации выведенных из эксплуатации крупногабаритных и тяжеловесных отходов;

– отсутствие статистических данных по образованным ТКО от населения

1.4.4 Рабочая группа отмечает необходимость совершенствования нормативно-правового обеспечения, стратегического планирования и координации работ в сфере обращения с ТКО.

А) В области совершенствования нормативного регулирования:

1. Проработать вопрос о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации» в части нераспространения положений статьей 31 и 31.1 на специальные коммунальные транспортные средства, используемые для санитарной очистки населенных пунктов и транспортирования ТКО.

2. Разработать подходы к определению нормативов накопления ТКО и механизма взимания платы за обращение с ТКО в случаях миграции населения

между субъектами Российской Федерации и зонами деятельности региональных операторов.

3. Подготовить изменения в «Основы ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами» (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 № 484 «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами») и другие нормативные правовые акты, регулирующие отношения по установлению тарифов в указанной сфере, направленные на:

- снятие лимитирования затрат региональных операторов по обращению с ТКО на приобретение контейнеров;

- возможность делегирования субъектам Российской Федерации решения вопроса о распределении затрат на обустройство контейнерных площадок между региональным оператором и органами местного самоуправления;

- возможность учета в необходимой валовой выручке затрат на биллинг и на оборудование системами мониторинга передвижения мусоровывозящей техники;

- установление целевых показателей по обработке и утилизации ТКО;

- включение в тариф по обращению с ТКО отчислений на дальнейшие работы, связанные с ликвидацией и рекультивацией объектов размещения отходов.

4. Подготовить изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 №354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (вместе с «Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов»), в части:

– обеспечения возможности применения расчетов за вывоз отходов «по факту» и дифференцированных тарифов при применении отдельного накопления ТКО;

– возможности дифференциации норматива и тарифа из расчета на 1 м² площади, а также к разработке системы коэффициентов, зависящих от количества потребителей услуги, с учетом возможной сезонной миграции населения;

– конкретизации мер экономического стимулирования потребителей коммунальной услуги.

5. Разработать технические и нормативно-правовые инструменты для работы с ТКО на труднодоступных территориях (I и II климатические районы, согласно СНиП 23-01-99).

6. Разработать нормативные регламенты к системам контроля соблюдения потоков ТКО, а также к перечню транслируемых данных для возможности оперативного контроля не только за движением транспорта, но и за погрузкой и разгрузкой отходов в соответствии с утвержденными территориальными схемами.

7. Рассмотреть вопросы:

- освобождения или введения нулевой ставки НДС на все виды деятельности в области обращения с ТКО, включающие обработку, обезвреживание, размещение, утилизацию, транспортирование. *Данные затраты входят в структуру необходимой валовой выручки (далее - НВВ) регионального оператора и тарифа на оказание коммунальной услуги по обращению с ТКО (обработки (сортировки), обезвреживания (сжигания), размещения (захоронения), утилизации, транспортирования). В большинстве случаев указанные виды деятельности в области обращения с отходами составляют большую часть НВВ регионального оператора. Уменьшение налоговой нагрузки будет способствовать более эффективному снижению объема экономически обоснованной НВВ региональных операторов и платежей населения;*

- о дополнении ОКПД-2 и ОКВЭД-2 перечнем видов вторичных материальных ресурсов и видов деятельности по обращению с ними для формирования полноценной статистики по сбору, обработке и утилизации отходов;

- о создании справочника соответствия кодов ФККО и ОКПД-2. *Это будет способствовать формированию статистики полного жизненного цикла продукции, включая образование отходов от использования продукции, а также возвращение отходов в хозяйственный оборот в виде вторичных материальных ресурсов.*

8. Исключить возможность использования норматива утилизации в качестве коэффициента, снижающего ответственность производителя или импортера за утилизацию всего объема образовавшихся отходов.

9. Устранить требования по уплате налогов, не имеющих существенного фискального значения, но являющихся административными барьерами для выстраивания эффективной системы обращения с отходами: НДС и НДФЛ от реализации вторичных ресурсов.

10. Выполнить корректировку требований санитарных правил и норм, которые не могут быть соблюдены по объективным причинам или не отражают сложившуюся ситуацию в отрасли обращения с ТКО, в том числе:

– предусмотреть случаи, при которых возможен вывоз отдельно накопленных ТКО по мере их накопления;

– уточнить особенности вывоза ТКО для труднодоступных населенных пунктов в случае отсутствия круглогодичного транспортного наземного сообщения от источников их образования до объектов их обезвреживания и захоронения;

– уточнить ограничения на количество контейнеров, которые могут размещаться на соответствующей площадке;

– дифференцировать случаи, при которых действует запрет на удаление ТКО в ночное время;

– изменить классы опасности объектов по обращению с отходами с целью сокращения размеров санитарно-защитных зон при условии применения наилучших доступных технологий, исключающих негативное воздействие на окружающую среду.

11. Разработать проекты поправок:

– в Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» в части создания единой государственной информационной системы учета отходов, федеральной схемы обращения с отходами, определения полномочий и функций «РЭО»;

– в законодательство о персональных данных, обеспечивающих доступ региональных операторов и оператора единой государственной информационной системы учета отходов к персональным данным потребителей услуг по обращению с ТКО.

Б) В области улучшения стратегического планирования:

1. Разработать целевые показатели, механизмы и мероприятия, направленные на снижение образования ТКО.

2. Разработать дополнительные механизмы государственной поддержки проектов создания новых мощностей по обработке и утилизации ТКО ввиду продолжительности реализации данных проектов.

3. Разработать федеральную схему обращения с отходами и обеспечить корректировку территориальных схем.

В) В части обеспечения координации и повышения эффективности проектной деятельности на региональном уровне:

1. Обеспечить соблюдение потоков отходов в соответствии с территориальными схемами и с применением современных электронных систем автоматизированного контроля.

2. Усовершенствовать порядок расторжения соглашений с региональным оператором и процедуры перехода на работу с новым региональным оператором в целях минимизации рисков срыва обработки и утилизации ТКО.

3. Ускорить выполнение работ по обустройству контейнерных площадок; рассмотреть возможность софинансирования за счет средств федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

4. Разработать систему мер для мотивации населения к самостоятельной сортировке отходов в домах.

5. Обеспечить эффективное функционирование государственной информационной системы абонентов, платежей и платёжных документов по жилищно-коммунальной услуге, а также организацию на территории субъекта Российской Федерации единого расчетно-кассового центра по жилищно-коммунальным услугам, отбор которого должен быть проведен на конкурсной основе.

6. Обеспечить возможность включения услуги по обращению с ТКО в единый платежный документ.

1.4.5 Рабочая группа рекомендует Государственному совету Российской Федерации принять следующие решения:

1) Предложить Правительству Российской Федерации организовать подготовку предусмотренного национальным проектом «Экология» нормативно-правового обеспечения формирования комплексной системы обращения с ТКО, увязав нормативно-правовые механизмы в этой сфере деятельности с регламентами и методическими документами, необходимыми для осуществления эффективной проектной деятельности на региональном уровне, в том числе:

– внести необходимые изменения и дополнения в нормативные правовые документы Российской Федерации, направленные на решение проблем, указанных выше, в том числе регламентирующие вопросы оплаты за

услуги в сфере обращения с ТКО, требования по санитарной очистке населенных пунктов, утилизации медицинских и биологических отходов;

- определить единые требования к объектам размещения, обработки и утилизации ТКО;

- уточнить полномочия федеральных органов исполнительной власти, публично-правовой компании «Российский экологический оператор» в части организации взаимодействия с субъектами Российской Федерации в сфере обращения с ТКО;

- предусмотреть разработку образовательных стандартов для школ и других образовательных учреждений, норм и правил по воспитанию культуры обращения с отходами;

2) Рекомендовать Минприроды России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработать и представить в установленном порядке в Правительство Российской Федерации предложения по:

- стимулированию сокращения образования отходов, увеличению их утилизации и созданию условий возврата в экономический оборот вторичных ресурсов (запрещенных к захоронению отходов производства и потребления) с получением товарной продукции и ее продажи;

- разработке единой федеральной схемы обращения с ТКО;

- определению экологических и технических требований к разработке нормативно-правовых инструментов для обращения с ТКО в условиях Крайнего Севера и Арктики, на особо охраняемых природных территориях, в других труднодоступных местностях.

3) Рекомендовать Минпромторгу России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработать и представить в установленном порядке в Правительство Российской Федерации предложения о мерах

стимулирования рынков сбыта продукции, полученной из отходов и вторичных ресурсов.

2 Ликвидация накопленного вреда

2.1 Общие положения

2.1.1 Объекты накопленного вреда окружающей среде (далее - НВОС) создают чрезвычайно высокую опасность для здоровья населения и природных экосистем, а также представляют потенциально большую нагрузку на бюджеты и экономику субъектов Российской Федерации в виде отложенных расходов.

Отсутствие должного законодательного регулирования было до недавнего времени серьезной проблемой, препятствующей эффективному решению задач по ликвидации НВОС. Федеральный закон от 03.07.2016 № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон №254-ФЗ) стал основой для формирования комплексного подхода к вопросам ликвидации НВОС. Внесенные им дополнения в Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон №7-ФЗ) ввели единую терминологию в указанной сфере, образовали нормативную основу для применения универсального комплекса организационных мероприятий, необходимых для ликвидации НВОС.

Специфика проблемы	А) НВОС образовался в результате предшествующей экономической и иной деятельности в условиях, когда обязанности по его устранению не были выполнены либо были выполнены не в полном объеме (<i>Закон №254-ФЗ</i>)
Объекты накопленного вреда	Б) Основные виды объектов НВОС: <ul style="list-style-type: none">– территории и акватории, на которых ранее осуществлялась экономическая и иная деятельность;– объекты капитального строительства, являющиеся источником НВОС;– объекты размещения отходов, являющиеся

	источником НВОС.
Требования Закона № 254-ФЗ	<p>В) Федеральным законодательством предусмотрено:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ведение государственного реестра объектов НВОС; – категорирование объектов, на которых НВОС подлежит ликвидации в первоочередном порядке; – организация работ по ликвидации НВОС возложена на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления (в случаях, установленных <i>Правительством Российской Федерации, организацию работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде проводит федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственное управление в области охраны окружающей среды</i>).

2.1.2 Большинство стран с развитыми экономиками приступило к планомерному решению проблемы НВОС в восьмидесятых годах прошлого века. В России эта проблема до вступления в силу с 1 января 2017 года Закона №254-ФЗ не имела комплексного решения в части регламентации процесса ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

Опыт решения проблемы в США	<p>А) В 1980 г. в США был принят закон «О принятии всеобъемлющих мер по охране окружающей среды, выплате компенсаций и ответственности» (далее - Закон о Суперфонде). В соответствии с Законом о Суперфонде любое лицо, потенциально ответственное за причиненный ущерб, можно обязать возместить все</p>
--	--

100 % затрат за ликвидацию причиненного ущерба, даже если оно поместило на свалку 1 % находящихся там отходов. Впоследствии сторона, признанная ответственной, может предъявлять другим загрязнителям регрессные иски.

Образован специальный фонд, средства которого идут на очистку свалок от опасных отходов, если не представляется возможным найти ответственных за загрязнение участка опасными отходами. Выполнение Закона о Суперфонде координирует специальное агентство, проводя регулярную оценку и инспектирование мест накопленного вреда.

Опыт Европейских стран

Б) В 1995 году в Великобритании была разработана и внедрена система контроля загрязнения окружающей среды, в том числе предусматривающая установление правового режима для загрязненных территорий и наделение соответствующими полномочиями местных органов власти.

Например, если местными органами власти установлено, что участок загрязнен, они обязаны найти лицо, на которое можно возложить затраты по рекультивации. Им может быть лицо, «которое осуществило загрязнения или разрешило деятельность, приведшую к загрязнению». Если найти такое лицо не представляется возможным, то ответственность за загрязнение несет собственник или арендатор этого участка.

В различных формах данный вопрос урегулирован в Германии, Дании, Бельгии, Финляндии и других

	странах Европы.
Институциональные риски	В) В конце XX и в начале XXI века приватизация земельных участков (или получение их в долгосрочную аренду) в Российской Федерации осуществлялась без учета ответственности предыдущего собственника за нанесенный им ранее вред окружающей среде.

ВЫВОДЫ:

На сегодняшний день существуют пробелы в законодательном регулировании указанной сферы и выявлен ряд институциональных проблем, препятствующих реализации комплексного подхода к процессу ликвидации НВОС.

Неопределенность в обязательствах по ликвидации объектов НВОС и рекультивации территорий определяют необходимость создания единого механизма выявления, оценки, организации и проведения мероприятий по ликвидации объектов НВОС.

2.1.3 Масштабы и глубина проблемы НВОС и его социально-экономические последствия для субъектов Российской Федерации не имеют достоверного научного обоснования и системного документального подтверждения. Существуют лишь фрагментарные оценки размеров вреда. Согласно экспертной оценке, объемы отложенных затрат постоянно увеличиваются и составляют сотни миллиардов рублей; отсутствует финансово-экономическая модель решения проблемы.

Учет нарушенных земель

А) По данным Росреестра на 1 января 2018 года площадь нарушенных земель составила 1 062,5 тыс. га, что на 3,9 тыс. га больше по сравнению с предыдущим

годом. Наибольшее увеличение нарушенных земель наблюдалось в Кемеровской области (на 4,3 тыс. га), Республике Хакасия (на 1,1 тыс. га)¹⁸. Наибольшие площади нарушенных земель расположены на территории Ямало-Ненецкого автономного округа (103,7 тыс. га), Кемеровской (83,4 тыс. га), Магаданской (77,4 тыс. га), Свердловской (61,8 тыс. га) областей, Ханты-Мансийского (55,7 тыс. га) и Чукотского (47,5 тыс. га) автономных округов, Московской (34,7 тыс. га), Челябинской (31,8 тыс. га) областей, Республики Саха (Якутия) (30,9 тыс. га).

На 90 % указанных нарушенных земель НВОС возник в процессе деятельности горнодобывающей промышленности.

В приложении 2.1 представлена информация о площади нарушенных земель в разрезе субъектов Российской Федерации¹⁹.

Учет объектов накопленного вреда

Б) Минприроды России подготовлен перечень объектов накопленного вреда, в который включен 121 объект, где отражены данные об объектах накопленного вреда в 39 субъектах Российской Федерации (рисунок 2.1). Данные об объектах представлены на рисунке 2.1, однако полная документированная информация о масштабах и фактическом положении дел во многих субъектах

¹⁸ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году»

¹⁹ По данным Росприроднадзора

Российской Федерации отсутствует.

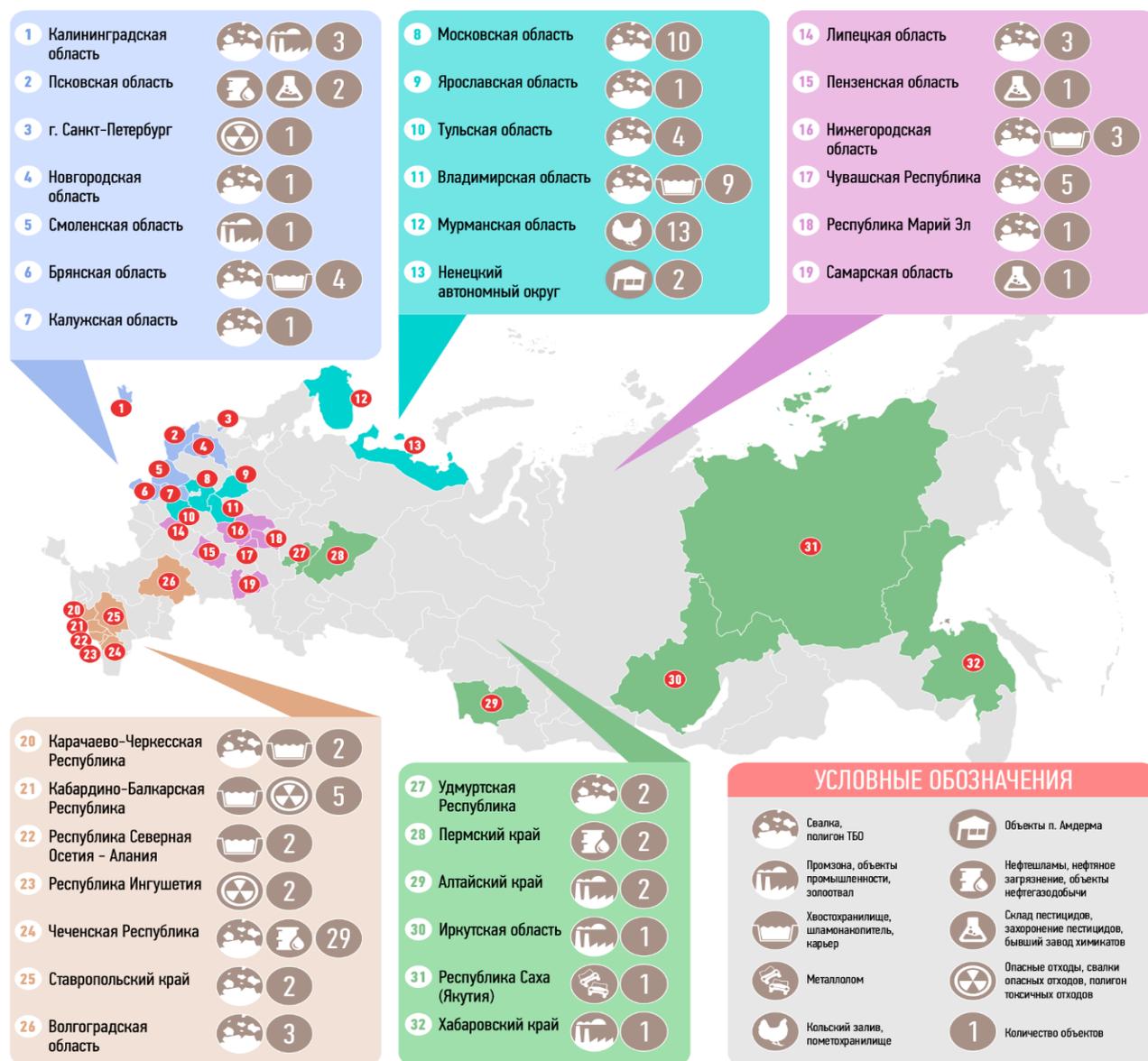


Рисунок 2.1 - Распределение объектов накопленного экологического вреда.

2.1.4 По состоянию на 2017 год в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде внесено 53 объекта суммарным объемом отходов 188 млн тонн.

В 2017-2018 гг. в рамках приоритета «Накопленный вред окружающей среде» приоритетного проекта «Чистая страна» реализовано 31 мероприятие в 12 субъектах Российской Федерации (Республике Татарстан, Чеченской Республике, Архангельской области, Тульской области, Чеченской Республике,

Чувашской Республике, Кабардино-Балкарской Республике, Карачаево-Черкесской Республике, Удмуртской Республике, Ставропольском крае, Волгоградской области, Московской области).

2.1.5 В труднодоступных районах Сибири, Дальнего Востока, Крайнего Севера, Арктической зоны Российской Федерации, на полуострове Крым имеется множество объектов накопленного вреда, наносящих масштабный трансграничный вред окружающей среде (рисунок 2.2).



Рисунок 2.2 –Территория бывшей воинской части на берегу Карского моря (фото слева). Архипелаг Земля Франца-Иосифа, Архангельская область (фото справа)

2.2 Стратегические задачи

2.2.1 В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (п. 86), Стратегии экологической безопасности Российской Федерации (п. 26 «з») сформулирована задача по «ликвидации вредных последствий антропогенного воздействия на окружающую среду, а также реабилитации территорий и акваторий, загрязненных в результате такого воздействия, в том числе при осуществлении хозяйственной и военной деятельности».

2.2.2 В Указе №204 поставлена задача - ликвидировать наиболее опасные объекты накопленного экологического вреда и все выявленные на 1 января 2018 года несанкционированные свалки.

2.2.3 В 2019-2024 годах решение этих задач предусматривается в рамках национального проекта «Экология» на основе координации деятельности и согласованной реализации документов стратегического планирования федерального и регионального уровней.

2.3 Реализация федерального проекта «Чистая страна»

2.3.1 Основные этапы реализации:

Основные этапы реализации федерального проекта «Чистая страна» (далее – федеральный проект №2) в соответствии с паспортом:

А) Ликвидация свалок и рекультивация территорий, на которых они размещены:

2021 год – будут рекультивированы земельные участки, на которых расположены 76 выявленных на 1 января 2018 г. несанкционированных свалок в границах городов;

2024 год – будут рекультивированы земельные участки, на которых расположена 191 выявленная на 1 января 2018 г. несанкционированная свалка в границах городов (нарастающим итогом).

Б) Ликвидация наиболее опасных объектов НВОС:

2021 год – будут ликвидированы 67 наиболее опасных объектов НВОС;

2024 год – будут ликвидированы 75 наиболее опасных объектов НВОС (нарастающим итогом).

В) Создание и эффективное функционирование во всех субъектах Российской Федерации системы общественного контроля, направленной на выявление и ликвидацию несанкционированных свалок:

2019 год – будет введена в промышленную эксплуатацию Федеральная государственная информационная система «Наша природа» в целях сбора и обработки обращений юридических лиц и граждан о нарушениях законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования.

2.3.2 Анализ организационных проблем и системных рисков

Оценка масштаба НВОС однозначно указывает на то, что он является следствием прошлой экологически необеспеченной хозяйственной и иной деятельности на протяжении многих десятилетий. В настоящее время работа по ликвидации НВОС проводится не во всех субъектах Российской Федерации. В виду отсутствия достаточного опыта и системного подхода в регионах к процессу организации и проведения таких работ требуется усиление нормативного, методического, финансово-экономического, научного, проектного и информационного обеспечения деятельности субъектов Российской Федерации в данной сфере.

Эта проблема находится на начальной стадии решения и нуждается в полномасштабной государственной поддержке.

В настоящее время отсутствует практика финансирования мероприятий по ликвидации НВОС, находящихся в федеральной собственности. Вместе с тем, законодательством Российской Федерации предусмотрена возможность включения таких объектов в государственный реестр объектов НВОС, поэтому существует риск, что такие объекты не будут ликвидированы и исключены из реестра.

Для снятия барьеров, связанных с неполнотой и несогласованностью отдельных механизмов в сфере ликвидации НВОС, потребуется внесение изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты и совершенствование финансово-экономической модели организации работ.

2.3.3 Институциональные и иные ограничения

Совершенствование нормативного правового регулирования в сфере ликвидации НВОС наиболее актуально для:

– заброшенных (неконтролируемых) свалок коммунальных и промышленных отходов, а также действующих полигонов размещения отходов, не соответствующих экологическим требованиям;

– обращения с затопленными (неиспользуемыми) судами, объектами НВОС, находящимися в федеральной собственности, наиболее опасными объектами;

– выявления и определения количественных и иных характеристик НВОС, предшествующего банкротству предприятий.

Ликвидация наиболее опасных объектов НВОС имеет ряд особенностей, связанных с различной морфологией и видами отходов (хвостохранилища, шламонакопители, нефтешламовые амбары, пруды накопители и т.п.). В этой связи требуется разработка типовых проектных решений и внесение соответствующих изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 04.05.2018 № 542 «Об утверждении Правил организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде» в части требований к составу типичных работ при разработке проекта.

Неотложной задачей является подготовка нормативных методических рекомендаций по реализации комплексного подхода к ликвидации НВОС, ориентированных на их применение в регионах.

Предусмотрено два вида ликвидации несанкционированных свалок отходов:

1) ликвидация путем перемещения свалочной массы на законный объект размещения отходов и последующее проведение рекультивации нарушенных земель;

2) проведение рекультивации свалки на месте без перемещения свалочной массы. При этом четкие критерии для выбора способа ликвидации свалок отсутствуют.

Ограниченный бюджет, неурегулированность на федеральном уровне вопросов, связанных с мероприятиями по ликвидации объектов НВОС, и отсутствие полномочий на региональном уровне по формированию соответствующей нормативно-правовой базы являются ограничивающими факторами достижения целевых показателей федерального проекта №2.

Не урегулирован вопрос о стимулировании повторной застройки и реабилитации промышленных объектов в пределах городской застройки. В мировой практике накоплен опыт инвестирования средств частных компаний в будущую застройку на земельных участках после ликвидации накопленных загрязнений.

2.3.4 Оценка достижимости целей и социально-экономических последствий

Цели и показатели федерального проекта №2, достижение которых запланировано на 2024 год:

- ликвидация всех выявленных на 01.01.2018 несанкционированных свалок в границах городов;
- ликвидация наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда;
- восстановление, в том числе рекультивация, земельных участков, подверженных негативному воздействию накопленного вреда окружающей среде, площадью не менее 3,7 тыс. гектар.

Для достижения указанных целевых показателей и устранения неблагоприятных социально-экономических последствий, связанных с НВОС, необходимо обеспечить комплексное решение проблемы, включая регулирование ответственности за накопленный экологический вред, создание адекватной финансово-экономической модели, доработка интерактивной информационной системы, участие гражданского общества в принятии решений.

Например, в Нижегородской области действует круглосуточная экологическая диспетчерская служба «Зеленый телефон».

2.3.5 Оценка финансовой обеспеченности федерального проекта «Ликвидация накопленного вреда»

Согласно федеральному закону о бюджете на 2019 год на реализацию федерального проекта №2 запланировано 6,7 млрд рублей, на плановые 2020 г. – 10,4 млрд рублей и 2021 г. – 16,7 млрд рублей.

Финансовое обеспечение реализации федерального проекта №2 на период 2019 - 2024 годы составит 124 206,8 млн рублей, из них:

– 75 686,0 – средства федерального бюджета, из них 75 383,2 млн рублей в виде межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации;

– 48 520,8 млн рублей – средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Показатели федерального проекта №2 при имеющихся исходных данных обеспечивают ощутимый эффект, но необходимо учитывать, что основой для разработки мероприятий были данные Государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде (далее – Реестр). Реестр будет существенно меняться. Например, в Нижегородской области из 120 объектов в него были включены лишь 3. Следовательно, перечень мероприятий и бюджет федерального проекта №2 могут быть пересмотрены, включая объемы финансового обеспечения.

Необходимо отметить, что в настоящее время федеральным проектом №2 не предусмотрена реализация мероприятий за счет внебюджетных источников. В связи с этим, в приоритетном порядке должна быть создана финансово-экономическая модель решения проблемы.

2.4 Заключительные положения раздела «Ликвидация накопленного вреда»

2.4.1 В Российской Федерации, как и во многих промышленно развитых странах, накопленный вред окружающей среде образовался в период интенсивной индустриализации и экстенсивного использования ресурсов природных территорий. До настоящего времени эта проблема в России оставалась малоизученной и недооценённой. Ситуация начала меняться благодаря реализации подпрограммы «Ликвидация накопленного экологического ущерба» (с 2017 года - подпрограмма «Чистая страна») в составе государственной программы «Охрана окружающей среды» (постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. №326), а также после утверждения комплекса первоочередных мероприятий (распоряжение Правительства Российской Федерации от 04.12.2014 №2462-р).

В 2016 году Федеральным законом № 254-ФЗ были определены нормативные требования к ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Были также утверждены Правила ведения государственного реестра объектов накопленного вреда (постановление Правительства Российской Федерации от 13.04.2017 № 445). Приказом Минприроды России от 04.08.2017 № 435 были установлены критерии и сроки категорирования объектов накопленного вреда. Утверждены Правила организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде (постановление Правительства Российской Федерации от 04.05.2018 № 542).

В результате созданы необходимые институциональные условия для организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде в субъектах Российской Федерации при непосредственном участии органов местного самоуправления.

С 2018 года в составе национального проекта «Экология» реализуется федеральный проект №2 «Снижение негативного воздействия на окружающую среду путем ликвидации наиболее опасных объектов накопленного вреда

окружающей среде и несанкционированных свалок в границах городов». Этот федеральный проект предусматривает ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 г. несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда за счет восстановления, в том числе рекультивации земельных участков, подверженных негативному воздействию накопленного вреда окружающей среде.

2.4.2 Вышеуказанные нормативные правовые документы и документы стратегического планирования ориентированы на ликвидацию объектов накопленного вреда окружающей среде, которые создают чрезвычайно высокую опасность для здоровья населения, в том числе оказывают негативное воздействие на трансграничные водные объекты, создают серьезную опасность для ценных природных территорий, особенно для арктических экосистем, весьма чувствительных к любым техногенным воздействиям.

Масштабные работы по ликвидации накопленного экологического вреда были начаты в районах Арктики (островные и прибрежные территории). Эти же работы проведены и проводятся на территориях бывших предприятий химической промышленности (г. Чапаевск, г. Томск), а также на отдельных объектах накопленного вреда в Республике Татарстан, Чеченской Республике, Чувашской Республике, Кабардино-Балкарской Республике, Карачаево-Черкесской Республике, Удмуртской Республике; Архангельской, Тульской, Волгоградской, Московской областях; Ставропольском крае.

2.4.3 Имеется ряд ограничений и рисков, создающих препятствия для эффективной проектной деятельности на региональном и муниципальном уровнях, в их числе:

- большое количество опасных объектов накопленного экологического вреда, которые создают потенциальную нагрузку на бюджеты и экономику субъектов Российской Федерации;
- оценка размеров накопленного экологического вреда проведена фрагментарно и объемы отложенных затрат постоянно увеличиваются;

– характерно значительное отставание от целого ряда стран с развитыми экономиками в части формирования нормативных и экономических инструментов, необходимых для регулирования ответственности субъектов экономической деятельности и устранения накопленного вреда с их участием.

2.4.4 Рабочая группа рекомендует Государственному совету Российской Федерации принять следующие решения:

1) Предложить Правительству Российской Федерации принять меры по дополнительной государственной поддержке проведения в субъектах Российской Федерации работ по сокращению накопленного экологического вреда окружающей среде, в том числе:

– в рамках реализации подпрограммы «Чистая страна» государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы обеспечить решение задачи по созданию нормативно-правовых условий, предотвращающих возникновение объектов НВОС в будущем, включая правила и регламент оценки состояния наиболее опасных объектов НВОС, возникших в результате прошлой экономической (промышленной) деятельности, методов и технологий очистки и/или рекультивации загрязненных территорий;

– для обеспечения эффективной реализации в субъектах Российской Федерации федерального проекта «Снижение негативного воздействия на окружающую среду путем ликвидации наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и несанкционированных свалок в границах городов» в составе национального проекта «Экология» уточнить порядок разработки проектной документации и софинансирования работ из внебюджетных источников, предусмотреть проведение полного цикла рекультивации и других работ (заключение контрактов «жизненного цикла» на рекультивацию, включая проектно-изыскательские, строительные и монтажные работы по обезвреживанию/удалению/изоляции отходов), а также передачу земельных участков для коммерческого и иного повторного использования;

– рассмотреть возможность создания однотипных проектных решений для выполнения работ по ликвидации разных видов объектов НВОС с учетом их применения в различных условиях;

2) Рекомендовать Минприроды России разработать в установленном порядке:

– методические рекомендации и технические требования по проведению оценки накопленного экологического вреда окружающей среде, мониторингу состояния объектов накопленного вреда, рекультивации земель, подверженных негативному воздействию накопленного экологического вреда в различных природно-климатических зонах с учетом ценности природных территорий и устойчивости экологических систем к техногенным воздействиям.

3) Предложить органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

– организовать разработку и реализацию комплексных планов по ликвидации несанкционированных свалок в границах городов и объектов накопленного экологического вреда на ценных природных территориях;

– определить условия и перспективы коммерческого и иного повторного использования рекультивированных земельных участков на селитебных территориях;

– ускорить подготовку проектно-сметной документации и повысить ее качество.

3 Формирование системы обращения с отходами I и II классов

опасности

3.1 Общие положения

3.1.1 Проблема обращения с чрезвычайно опасными и высоко опасными отходами (I и II класс опасности) остается неурегулированной и представляет собой непомерную опасность для общества в связи с накоплением и образованием значительных объемов этих отходов в течение многих десятилетий без надлежащего обезвреживания и в связи с отсутствием эффективной системы учета и контроля этапов обращения с такими отходами.

В Федеральный классификационный каталог отходов включено 72 вида отходов I класса (практически не разрушаются в естественных условиях и при неправильном обращении вызывают широкий спектр заболеваний, в том числе со смертельным исходом) и 372 вида отходов II класса (экологическая система восстанавливается не ранее чем через 30-40 лет).

**Прогнозируемое
увеличение
объемов отходов I
и II классов
опасности**

А) По данным федерального статистического наблюдения по форме № 2-ТП (отходы) за последние 5 лет средний годовой объем образовавшихся отходов I и II классов опасности составил порядка 350 тыс. тонн/год.

Б) Данные показатели имеют существенные погрешности, поскольку опираются исключительно на формы статистической отчетности. Методы эффективного автоматизированного учёта и контроля в настоящее время отсутствуют. Представленные формы отчетности не могут быть проверены Росстатом в части достоверности их содержания.

**Отсутствие
мощностей**

В) В настоящее время ежегодно только 4,1 тыс. тонн отходов I и II классов опасности обезвреживаются и

	<p>утилизируются операторами, имеющими необходимые лицензии на соответствующие виды деятельности и соответствующие мощности.</p> <p>Г) Дефицит мощностей по обезвреживанию, утилизации и размещению отходов I и II классов опасности составляет 98 %; имеется всего три объекта размещения таких отходов, имеющих лицензию на осуществления такого рода деятельности, которые включены в ГРОРО.</p> <p>В результате происходит их накопление и в последующем «документальная миграция» от одного собственника к другому в период допустимого 11-ти месячного срока накопления отходов без лицензии.</p>
<p>Отсутствие эффективного учета</p>	<p>Д) Отсутствие системы электронного учета и контроля объёмов образующихся промышленных отходов I и II классов опасности, а также путей их перемещения, создает условия для манипуляций и документальных «потерь» таких отходов.</p>
<p>Отсутствие эффективного контроля</p>	<p>Е) На рынке имеется множество посредников, которые под видом услуг транспортирования и дальнейшей передачи на утилизацию фактически накапливают отходы и размещают их на несанкционированных объектах. Права собственности на эти отходы не регистрируются, а иных действенных механизмов их учёта не применяется. Последующая ликвидация таких юридических лиц (посредников) позволяет безнаказанно осуществлять подобные действия.</p>
<p>Отсутствие</p>	<p>Ж) Отсутствуют:</p>

<p>эффективного планирования</p>	<p>– межрегиональная координация и контроль за движением всех потоков отходов I и II классов опасности, а также эффективное планирование инфраструктуры по транспортированию, обезвреживанию, утилизации и безопасному размещению таких отходов;</p> <p>– эффективная межрегиональная логистика для управления потоками таких отходов из разных субъектов Российской Федерации, подтвержденная автоматизированным анализом данных.</p>
<p>Оценка безопасности</p>	<p>3) Условия хранения и захоронения отходов не соответствуют требованиям экологической безопасности²⁰.</p>

ВЫВОДЫ:

В сегменте обращения с отходами I и II классов опасности основными факторами, создающими возможность нанесения вреда окружающей среде и общественной безопасности, являются:

- отсутствие надлежащего контроля за безопасным обращением, включая транспортирование;
- несоблюдение экологической безопасности при хранении и захоронении;
- отсутствие достаточной инфраструктуры для экологически безопасного обезвреживания, утилизации и размещения.

На рисунке 3.1 представлена информация об объемах образования отходов I класса опасности в разрезе субъектов Российской Федерации.

²⁰Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г.

Образование отходов I класса в 2017 году 21,3 тыс. тонн

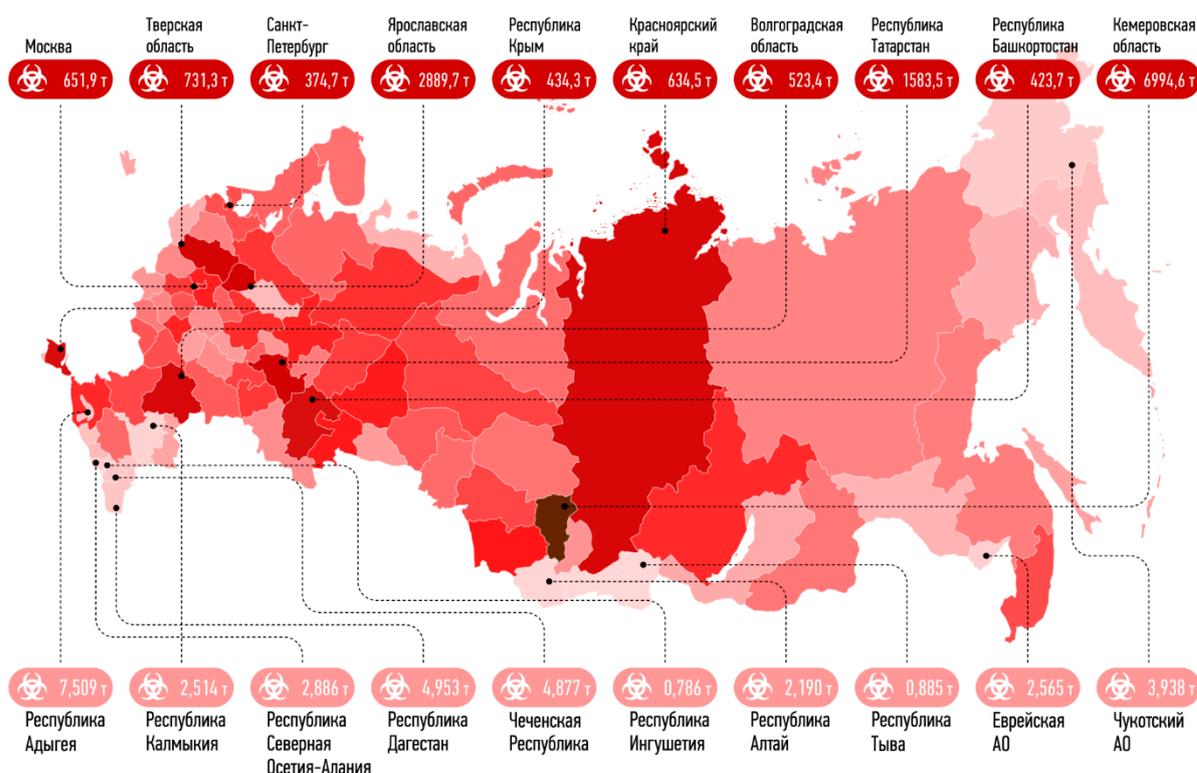


Рисунок 3.1 – Объем образования отходов I класса опасности в разрезе субъектов Российской Федерации²¹

Сведения о количестве образованных в 2016-2017 гг. отходов I и II классов опасности по субъектам Российской Федерации представлено в приложении 3.1.

3.1.2 Приоритетное значение имеет выполнение международных обязательств по обезвреживанию стойких органических загрязнителей.

Международные обязательства Российской Федерации

В соответствии со Стокгольмской конвенцией о стойких органических загрязнителях (далее - СОЗ) (ратифицирована Федеральным законом от 27.06.2011 №164-ФЗ) Российской Федерацией должны быть приняты меры по обезвреживанию СОЗ. Планом

²¹ В соответствии с Государственным докладом «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2017 году»

выполнения Российской Федерацией обязательств в рамках Стокгольмской конвенции о СОЗ к 2028 г. предусмотрено обезвреживание накопленных объемов СОЗ (ДДТ, пестициды, ПХБ и др.), а также содержащего их оборудования и тары.

3.1.3 Характеристика угроз накопления отходов I и II классов опасности, имеющих трансграничный и общенациональный характер

<p>Воздействие отходов классов опасности на организм I-II</p>	<p>А) Отходы и вещества, относящиеся к I (чрезвычайно опасные) и II (высоко опасные) классам опасности, крайне негативно воздействуют на организм человека и животных, могут приводить к тяжелым последствиям, включая повышение частоты возникновения злокачественных новообразований, нарушение репродуктивного здоровья, врожденные пороки развития и другие. В Российской Федерации официальная статистическая отчетность о заболеваемости населения и производственного персонала в местах обращения отходов I и II классов опасности отсутствует.</p>
<p>Данные Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)</p>	<p>Б) На сайте ВОЗ²² Россия представлена как страна с наиболее высокими (по сравнению с другими странами) показателями смертности по причине загрязнения окружающей среды токсичными отходами. Учет количественных показателей смертности и заболеваемости от воздействия наиболее опасных загрязняющих веществ, основным источником которых являются отходы I и II классов опасности, не ведется.</p>

²²Estimates by WHO sub-region for 2002, (WorldHealth Report, Geneva.WHO, 2004), WHO, 2005

ВЫВОД: В целях обеспечения экологической безопасности населения и устойчивого развития субъектов Российской Федерации необходимо оценить риски негативного влияния наиболее опасных загрязняющих веществ, основным источником которых являются необезвреженные отходы I и II классов опасности, на здоровье населения и окружающую природную среду, в том числе объектов обращения с такими отходами и мест захоронения необезвреженных отходов. Необходимо разработать и внедрить дополнительные меры по сохранению здоровья населения, подвергающегося риску вредного воздействия наиболее опасных загрязняющих веществ.

3.2 Стратегические задачи

В Указе №204 поставлены задачи по созданию:

- условий для вторичной переработки всех запрещённых к захоронению отходов производства и потребления;
- современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности.

3.3 Реализация федерального проекта «Инфраструктура для обращения с отходами I и II классов опасности»

3.3.1 Основные этапы реализации

Основные этапы реализации федерального проекта «Инфраструктура для обращения с отходами I и II классов опасности» (далее – федеральный проект №3) в соответствии с паспортом:

2019 год – определен федеральный оператор по обращению с отходами I и II классов опасности;

2020 год – утверждена и введена в действие федеральная схема обращения с отходами I и II классов опасности;

2021 год – в полном объеме введена в действие Единая государственная информационная система учета и контроля за обращением с отходами I и II классов опасности;

2023 год – четыре объекта по уничтожению химического оружия перепрофилированы в межрегиональные производственно-технические комплексы по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов I и II классов опасности;

2024 год – реализованы инфраструктурные проекты по созданию трех новых производственно-технических комплексов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов I и II классов опасности.

С целью создания единой государственной системы обращения с отходами I и II классов опасности и современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с такими отходами, федеральным проектом №3 предусмотрена разработка нормативного правового и методического обеспечения регулирования в области обращения с отходами I и II классов опасности. В 2019 году необходимо:

1. На законодательном уровне урегулировать следующие вопросы:

– определение федерального оператора по обращению с отходами I и II классов опасности, уполномоченного обеспечивать и осуществлять деятельность по обращению с такими отходами на всех стадиях их жизненного цикла;

– создание единой государственной информационной системы учета и контроля за обращением с отходами I и II классов опасности (далее - ЕГИС), включая интеграцию с ФГИС ПТК Госконтроль, ГЛОНАСС, ИФНС и др., на базе которой будет формироваться единая федеральная схема;

– утверждение единой федеральной схемы обращения с отходами I и II классов опасности, которая будет построена на принципах межрегионального взаимодействия и оптимизации загрузки существующих и вновь создаваемых предприятий с целью достижения оптимальной экономики переработки таких отходов;

– формирование основ ценообразования и правил государственного регулирования тарифов на услуги по обращению с отходами I и II классов опасности.

2. В кратчайшие сроки обеспечить разработку и утверждение необходимых подзаконных нормативных правовых актов.

3.3.2 Анализ организационных проблем и системных рисков

В соответствии с действующим законодательством обязанность по экологически безопасному обращению с отходами и соблюдению федеральных норм и правил и иных требований в области обращения с отходами, соблюдению требований по предупреждению аварий, связанных с обращением с отходами, и принятию мер по их ликвидации возложена на образователей отходов.

Однако хозяйствующими субъектами повсеместно не соблюдаются установленные Законом №89-ФЗ запреты на размещение отходов в границах населенных пунктов, не составляются паспорта на отходы, не разрабатываются проекты нормативов их образования и лимитов, что влечет смешение веществ разной степени опасности и т.п.

По данным Минприроды России в нашей стране действуют не более 2 % от требуемого объема мощностей по обезвреживанию и утилизации отходов I и II классов опасности, имеющих необходимую разрешительную документацию.

Таким образом, безусловное исполнение требований законодательства России сдерживается отсутствием необходимой нормативной правовой базы, обеспечивающей создание эффективной системы обращения с отходами I и II классов опасности, включая создание инфраструктуры для безопасного перемещения и обезвреживания таких отходов, обеспечения высокотехнологичного мониторинга и сквозного электронного контроля их жизненного цикла.

Федеральным проектом №3 предусматривается:

– в августе 2019 года – принятие федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (в части создания единой государственной системы обращения с отходами I и II классов опасности);

– в октябре 2019 года – утверждение Правительством Российской Федерации подзаконных нормативных правовых актов, направленных на создание единой государственной системы обращения с отходами I и II классов опасности и современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с такими отходами.

Несоблюдение сроков, установленных для рассмотрения и принятия нормативных правовых актов, указанных выше, может повлечь изменение сроков достижения основного и дополнительных целевых показателей, предусмотренных федеральным проектом №3.

Для снижения риска несанкционированного размещения отходов I и II классов опасности необходимо строительство новых и развитие/перепрофилирование действующих мощностей по их обработке, утилизации и обезвреживанию. Для решения этой государственной задачи целесообразно использовать приемлемые формы государственно-частного партнерства.

На рисунке 3.3 представлена сводная информация об образовании и обезвреживании отходов I и II классов опасности в соответствии с данными Государственных докладов «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации» в 2015-2017 гг.

Объемы образования, обезвреживания и размещения отходов согласно Госдокладу о состоянии окружающей среды за 2015-2017 год



Рисунок 3.3 – Объемы образования, обезвреживания и размещения отходов²³

Необходимо отметить, что образователи отходов I и II классов опасности демотивированы исполнять требования законодательства Российской Федерации, поскольку за предоставление недостоверной информации или ее сокрытие предусмотрены только незначительные штрафы от 20 до 80 тыс. рублей (ст. 8.5 КоАП), что стимулирует тиражирование практики неправомерного перевода таких отходов в разряд продукции, незаконного понижения класса опасности, незаконного размещения и т.д.

3.3.3 Институциональные и иные ограничения

Неэффективное регулирование обращения отходов I и II классов опасности создаёт предпосылки к увеличению существующих и созданию новых объектов несанкционированного размещения, и, как следствие, лавинообразному росту накапливаемого вреда.

²³ В соответствии с Государственным докладом «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации» в 2015-2017 гг.

Обращение с отходами I и II классов опасности должно регулироваться специальными требованиями, обеспечивающими абсолютную безопасность населения и окружающей природной среды. Для предотвращения возможных террористических действий и иных угроз должен быть организован особый контроль их обращения.

Основные пробелы нормативного правового регулирования в сфере обеспечения безопасности всего цикла обращения с отходами I и II классов опасности – это отсутствие:

- единой государственной информационной системы учета и контроля за обращением с отходами I и II классов опасности, обеспечивающей автоматизированный мониторинг и контроль всей цепочки обращения с такими отходами: «производство - перемещение - обезвреживание - размещение обезвреженных» (далее - ЕГИС);

- системы контроля транспортирования отходов I и II классов опасности, включая контроль маршрута транспортных средств, нагрузки на ось и других показателей;

- системы жестких санкций и субсидиарной ответственности образователя и собственника отходов I и II классов опасности за незаконное (ненормативное) обращение с такими отходами (в том числе за сокрытие или предоставление недостоверной информации об объемах образования отходов I и II классов опасности и аварийных ситуациях);

- специальных учебных программ для подготовки и повышения квалификации профессионального кадрового состава в сфере обращения с отходами I и II классов опасности.

ВЫВОД: Действующее законодательство в указанной сфере требует существенной модернизации в части усиления контроля и надзора за обращением с отходами I и II классов опасности и формирования условий для инвестиционной привлекательности деятельности по обращению с такими отходами.

3.3.4 Оценка достижимости целей и социально-экономических последствий реализации федерального проекта «Формирование системы обращения с отходами I и II классов опасности»

Федеральный проект №3 направлен на достижение следующих целей пункта 1 Указа № 204:

- обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации благодаря созданию дополнительных рабочих мест и повышению качества жизни населения;
- сохранение высокотехнологичных производственных мощностей и высококвалифицированных кадров благодаря перепрофилированию объектов по уничтожению химического оружия;
- ускорение технологического развития Российской Федерации и увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации в части создания инфраструктурных объектов по обращению с отходами I и II классов опасности;
- создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами;
- ускоренное внедрение цифровых технологий в экономике и социальной сфере за счет внедрения ЕГИС.

Химические соединения, входящие в состав отходов I и II классов опасности, оказывают наибольшее негативное воздействие на здоровье людей, существенно ухудшают качество жизни и снижают ее продолжительность.

К числу основных проблем и рисков, влияющих на уровень безопасности населения и окружающей среды, можно отнести следующие:

- накопление отходов I и II классов опасности часто сопровождается их неконтролируемым захоронением без обезвреживания. Последствиями

такой деятельности являются загрязнение земель, грунтовых вод и почв, деградация природных экосистем, разрушение традиционных мест обитания растений и животных, создание новых техногенных образований;

– проблема поступления в окружающую среду СОЗ, которые могут переноситься на значительные расстояния в результате глобального массообмена и в течение длительного времени находиться в окружающей среде, не подвергаясь разложению;

– отсутствие системы безопасного обезвреживания источников СОЗ (*в первую очередь, это эксплуатируемое и вышедшее из обращения электротехническое оборудование, содержащее полихлорированные дифенилы (ПХД) или полихлорированные бифенилы (ПХБ), емкости с отработанными маслами и другими горюче-смазочными материалами I класса опасности, склады и неорганизованные захоронения пестицидов и иных ядохимикатов*);

– отсутствие специальных требований и методов обращения с отходами I и II классов опасности, гарантирующих безопасность населения и окружающей среды, в климатических районах с преобладающими экстремальными природно-климатическими условиями.

Для предотвращения возможных террористических и иных угроз должен быть организован особый высокотехнологичный контроль за обращением с такими отходами на всей территории Российской Федерации.

Цель федерального проекта №3: Создание эффективной системы обращения с отходами производства и потребления.

Предусмотрен один основной и три дополнительных показателя, которые характеризуют социально-экономические итоги и общественно значимые результаты федерального проекта №3:

1. Количество введенных в эксплуатацию производственно-технических комплексов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов I и II классов опасности должно насчитывать в 2023 г. – 4 шт., в 2024 г. – 7 шт. (*основной*).

2. Определение и начало работы в 2019 г. федерального оператора по обращению с отходами I и II классов опасности (*дополнительный*).

3. Введение в действие в 2020 г. федеральной схемы обращения с отходами I и II классов опасности (*дополнительный*).

4. Введение в действие в 2021 г. единой государственной информационной системы учета и контроля за обращением с отходами I и II классов опасности (*дополнительный*).

В таблице 3.1 представлена информация о количестве введенных в эксплуатацию производственно-технических комплексов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов I и II классов опасности в разрезе федеральных округов по годам.

Таблица 3.1 - Количество введенных в эксплуатацию производственно-технических комплексов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов I и II классов опасности, ед.

Субъект Российской Федерации	Период реализации федерального проекта, год						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Приволжский федеральный округ		0	0	0	3	3	3
Удмуртская республика					1	1	1
Кировская область					1	1	1
Саратовская область					1	1	1
Уральский федеральный округ					1	1	1
Курганская область					1	1	1
Иные федеральные округа						3	3
Иные субъекты Российской Федерации						3	3

Основные (необходимые и достаточные) элементы системы обращения с отходами I и II классов опасности, обеспечивающие достижение заявленной цели – эффективное обращение с отходами производства и потребления:

На этапе: 2019-2020 гг.

1. Инфраструктура для высокотехнологичного мониторинга и контроля всего цикла обращения с отходами I и II классов опасности, функционирующая в режиме реального времени, включает:

- создание эффективной системы учета и контроля образования отходов I и II классов опасности;
- организация системы контроля перемещения отходов I и II классов опасности, включая оснащение специальными устройствами контроля специализированных транспортных средств, используемых для перемещения отходов I и II классов опасности;
- ведение государственного реестра объектов образования отходов I и II классов опасности и объектов их обезвреживания/утилизации/безопасного размещения, имеющих разрешенные технологии и положительные заключения Государственной экологической экспертизы;
- автоматизированный контроль производственных процессов и состояния окружающей среды в местах обращения с отходами I и II классов опасности.

На рисунке 3.4 представлена информация об основных задачах системы контроля за жизненным циклом отходов I и II классов опасности.



Рисунок 3.4 - Информация об основных задачах системы контроля за жизненным циклом отходов I и II классов опасности.

2. Особые меры государственного регулирования обращения отходов I и II классов опасности:

- введена электронная паспортизация, обеспечивающая высокотехнологичный мониторинг и контроль всего цикла их обращения, а именно: утверждена форма электронного паспорта, порядок его ведения и погашения;

- введены дополнительные требования в части контроля транспортирования;

- введены: отдельное лицензирование деятельности, обязательность выездной проверки при рассмотрении вопроса о выдаче лицензии.

3. Дополнительные требования безопасности для защиты населения и окружающей среды при обращении с отходами I и II классов опасности:

- введены экономические меры, демотирующие производителей и собственников таких отходов размещать их без обезвреживания;

- сформирован и ведется реестр нарушителей установленных правил и требований в области обращения с отходами I и II классов опасности;
- введены стандарты и методы испытаний, позволяющие определять наличие токсичных загрязняющих веществ I и II классов опасности в организме человека;
- установлены требования к объектам размещения отходов I и II классов опасности, исключающие негативное воздействие на окружающую среду;
- увеличены ставки платы за негативное воздействие при размещении необезвреженных отходов I и II классов опасности до мировых значений с последующим полным отказом от данного способа обращения с такими отходами.

На этапе: 2020-2024 гг.

1. Созданы и функционируют инфраструктура и производственные мощности, обеспечивающие мониторинг и контроль, транспортировку, обезвреживание и утилизацию отходов I и II классов опасности, а также реабилитацию территорий, загрязненных такими отходами:

- ЕГИС осуществляет мониторинг и контроль жизненного цикла всех видов отходов I и II классов опасности и стационарных объектов обезвреживания и утилизации на территории Российской Федерации;
- через ЕГИС осуществляется передача информации об аварийных ситуациях, выявленных нарушениях, статистических и аналитических данных в ответственные федеральные органы исполнительной власти в режиме реального времени;
- высокоэффективные производственные мощности по обезвреживанию отходов I и II классов опасности обеспечивают обезвреживание всего объема ежегодно образуемых отходов в Российской Федерации и поэтапную утилизацию их накопленных запасов.

2. Действуют жесткие санкции и субсидиарная ответственность образователей и собственников отходов I и II классов опасности за их незаконное (ненормативное) обращение:

Справочно. Рынок услуг незаконного (ненормативного) обращения отходов I и II классов опасности сложился стихийно и на практике не обеспечивает требований, установленных законодательством Российской Федерации. Отсутствует достоверная информация о существующей логистике перемещения таких отходов и фактически работающих мощностях по их обезвреживанию и другое.

3. Внесены изменения в КоАП и Уголовный кодекс Российской Федерации, предусматривающие ужесточение ответственности для случаев:

- незаконного обращения с отходами I и II классов опасности,
- искажения информации об аварийных ситуациях и их последствиях,
- предоставления недостоверной информации или ее сокрытия,
- неисполнения предписаний органов экологического надзора.

ВЫВОД:

Основным общественно-значимым результатом федерального проекта №3 является снижение заболеваемости и смертности населения вследствие бесконтрольного обращения с отходами I и II классов опасности.

3.3.5 Оценка финансовой обеспеченности федерального проекта «Инфраструктура для обращения с отходами I и II классов опасности»

Финансирование федерального проекта №3 в течение 6 лет определено в размере 36 353,3 млн рублей, из них:

- 17 726,7 млн рублей – средства федерального бюджета;
- 18 626,6 млн рублей – внебюджетные источники.

Основные государственные решения:

- создание условий для инвестиционной привлекательности инфраструктуры обращения с отходами I и II классов опасности для инвесторов и банков, предоставляющих долговые инструменты с целью модернизации действующих и создания новых центров по обезвреживанию таких отходов, специализированного сервиса для их перемещения;
- недопущение необоснованной дополнительной финансовой нагрузки на компании, в процессе производственной деятельности которых образуются отходы I и II классов опасности.

Основное экономическое решение

Создание регулируемого рынка обращения отходов I и II классов опасности за счет государственно-частных инвестиций с применением обоснованных инвестиционного и операционного тарифов, а также приемлемых форм государственно-частного партнерства (*товаром рынка будет оказание услуг по обезвреживанию, перемещению, высокотехнологичному мониторингу и информационному сопровождению всех этапов обращения таких отходов*).

3.4 Заключительные положения раздела «Формирование системы обращения с отходами I и II классов опасности»

3.4.1 Для решения проблемы экологически безопасного обращения с отходами I и II классов опасности разработаны комплексные меры, которые определены в Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года. На первом этапе реализации указанной Стратегии (до 2021 года) предусматривается корректировка нормативной правовой, нормативно-технической и методической баз, а также осуществление комплекса мер по совершенствованию управления, эффективному использованию имеющихся и

созданию новых мощностей, решение организационно-производственных, технологических, финансово-экономических и других проблемных вопросов в сфере обработки, утилизации и обезвреживания отходов, а также использования вторичных ресурсов.

3.4.2 В 2018 году разработан и утвержден федеральный проект «Инфраструктура для обращения с отходами I и II классов опасности» в качестве важнейшего компонента национального проекта «Экология». Основными конечными результатами указанного федерального проекта являются:

1) создание системы учета и контроля за обращением с отходами I и II классов опасности;

2) создание инфраструктуры для обращения с отходами I и II классов опасности.

3.4.3 Рабочая группа обратила особое внимание на следующие проблемные вопросы, которые непосредственно влияют на результативность реализации федерального проекта «Инфраструктура для обращения с отходами I и II классов опасности» и национального проекта «Экология» в целом:

– отсутствие инструментов и сервисов, предоставляющих информацию контролирующим органам в режиме реального времени о безопасном функционировании систем временного хранения, перемещения, обезвреживания и размещении обезвреженных отходов I и II классов опасности;

– отсутствие логистики сопряженных внутрирегиональных и межрегиональных систем транспортирования отходов I и II классов опасности;

– отсутствие системы контроля транспортирования отходов I и II классов опасности, включая данные об объемах загрузки специализированного транспорта, местах выгрузки, отклонения от маршрута и иных параметрах;

– отсутствие современных производственных мощностей и технологий обезвреживания и утилизации отходов I и II классов опасности.

Несовершенство технологий приводит к тому, что в процессе обезвреживания одни опасные вещества превращаются в другие, часто в еще более опасные. В отсутствие мощностей, отходы I и II классов опасности размещаются на неспециализированных объектах (полигоны ТКО, заброшенные шахты и другие), формируя новые объекты накопленного экологического вреда. Основная часть используемых технологий направлена на организацию временного хранения таких отходов, а не на их обезвреживание;

– отсутствие стандартов и методов определения наличия токсичных загрязняющих веществ в компонентах окружающей среды и в организме человека, в том числе включенных в ратифицированную Российской Федерацией Стокгольмскую конвенцию по стойким органическим загрязнителям.

3.4.4 Рабочая группа отмечает, что для достижения цели указанного федерального проекта - Создание эффективной системы обращения с отходами производства и потребления I и II классов опасности, необходимо решить три ключевые задачи:

1) обеспечить эффективный мониторинг и контроль всего жизненного цикла обращения отходов I и II классов опасности, включая:

– создание высокотехнологичной автоматизированной системы мониторинга и контроля в режиме реального времени всех этапов обращения с отходами I и II классов опасности: «образование – транспортирование – обезвреживание – утилизация - размещение обезвреженных»;

– централизованное планирование, контроль и стандартизацию всех операционных процессов;

– создание в субъектах Российской Федерации региональных систем комплексного мониторинга и эффективного контроля всех этапов жизненного цикла обращения с отходами I и II классов опасности;

– оформление и ведение электронных паспортов отходов I и II классов опасности, включающих информацию обо всем жизненном цикле их

обращения (от момента образования до утилизации или размещения обезвреженных);

2) обеспечить безопасность транспортирования отходов I и II классов опасности, включая:

– создание современной межрегиональной логистики безопасного транспортирования отходов I и II классов опасности от источников образования до центров обезвреживания, утилизации или размещения обезвреженных;

– объединение региональных и межрегиональных транспортных систем в единую логистическую систему с централизованным управлением, гарантирующую безопасное перемещение всего объема отходов I и II классов опасности;

– внедрение системы контроля за перемещением отходов I и II классов опасности (маршрута, веса и иных параметров);

3) обеспечить безопасное обезвреживание, утилизацию и безопасное размещение ежегодно образуемых и накопленных объемов отходов I и II классов опасности, предусмотрев:

– создание современных центров межрегионального (федерального) значения по обезвреживанию и утилизации всего объема отходов I и II классов опасности, ежегодно образуемых в Российской Федерации, и поэтапного обезвреживания или утилизации накопленных объемов. Эти центры должны быть оснащены специальными устройствами автоматизированного контроля производственных процессов и состояния окружающей среды;

– формирование приемлемых форм государственно-частных партнерств, позволяющих создать современные пункты временного хранения (накопления) отходов I и II классов опасности на территориях всех субъектов Российской Федерации, и центры их обезвреживания с суммарной мощностью, гарантирующей реализацию мероприятий, предусмотренных Федеральной схемой обращения с отходами I и II классов опасности, включая возможность поэтапной ликвидации их накопленных объемов;

- техническую возможность обезвреживания стойких органических загрязнителей при проектировании производственно-технических комплексов по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов I и II классов опасности;
- локализацию наилучших доступных технологий, обеспечивающих безопасное временное хранение, транспортирование, обезвреживание и размещение обезвреженных отходов I и II классов опасности;
- совершенствование механизма реализации ответственности субъектов экономической деятельности за безопасное обезвреживание, утилизацию и размещение отходов I и II классов опасности.

3.4.5 Рабочая группа рекомендует Государственному совету Российской Федерации принять следующие решения:

1) Предложить Правительству Российской Федерации:

Организовать предусмотренную Стратегией развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года корректировку нормативной правовой, нормативно-технической и методической баз для решения вопросов экологически безопасного обращения с отходами I и II классов опасности, в том числе для принятия в весеннюю сессию 2019 года:

- изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», в Федеральный закон «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», в другие нормативные документы в части установления правового статуса федерального оператора по обращению с отходами I и II классов опасности; определения порядка разработки и утверждения федеральной схемы обращения с отходами I и II классов опасности; создания единой государственной информационной системы учета и контроля обращения с отходами I и II классов опасности; установления основ ценообразования и правил государственного регулирования тарифов на услуги в сфере обращения с отходами I и II классов опасности; дополнения перечня

функций и полномочий Государственной корпорации «Росатом» полномочиями в области обращения с отходами I и II классов опасности;

– изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и КоАП в части ужесточения ответственности за ненадлежащее обращение с отходами I и II классов опасности.

2) Предложить заинтересованным федеральным органам исполнительной власти разработать и реализовать дополнительные мероприятия, направленные на повышение результативности реализации федерального проекта «Инфраструктура для обращения с отходами I и II классов опасности» и национального проекта «Экология» в целом, предусмотрев:

– создание объектов и средств межрегиональной логистики безопасного транспортирования отходов I и II классов опасности;

– разработку и утверждение стандартов и методов, позволяющих определять наличие токсичных загрязняющих веществ I и II классов опасности в организме человека и в компонентах окружающей среды (*в терминах Межгосударственного стандарта ГОСТ 30772-2001*);

– установление более жестких нормативов и предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ I и II классов опасности в вечномерзлотных породах;

– разработку методических рекомендаций и внедрение учебных программ для подготовки и повышения квалификации специалистов, работающих в сфере обращения с отходами I и II классов опасности;

разработку справочника наилучших доступных технологий в части обезвреживания отходов I и II классов опасности, включающего показатели эффективности применяемых технологий по концентрации опасных веществ в остатках после обезвреживания таких отходов.

3) Предложить органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

– создать региональные системы комплексного мониторинга и эффективного контроля всех этапов жизненного цикла обращения отходов I и II классов опасности, обеспечивающие передачу информации в единую государственную информационную систему учета и контроля за обращением с отходами I и II классов опасности;

– оборудовать доступные для граждан пункты отдельного сбора и временного хранения (накопления) ртутьсодержащих отходов, приборов и оборудования, элементов питания и других компонентов I и II классов опасности для их последующего перемещения и обезвреживания.

4 Снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и развитие системы мониторинга в крупных промышленных центрах

4.1 Общие положения

4.1.1 Качество атмосферного воздуха в городах и промышленных центрах зависит от темпов развития промышленного производства, цикличности экономической активности, технического перевооружения и модернизации производств с учетом внедрения наилучших доступных технологий, состояния очистных сооружений и эффективности природоохранного регулирования.

Данные Росстата показывают следующую динамику.

Тенденция снижения выбросов загрязняющих веществ в атмосферу	А) В 2001-2017 годах отмечалось снижение общих объемов выбросов загрязняющих веществ в атмосферу с 33 291 тыс. тонн до 32 068 тыс. тонн (на 3,7 %). Максимальный объем выбросов (35 835 тыс. тонн) зафиксирован в 2005 году, минимальный (31 228 тыс. тонн) - в 2014 году, что связано с динамикой промышленного производства.
Выбросы от стационарных источников	Б) В 2017 году в 139 городах России отмечалось превышение предельно допустимых концентраций (далее – ПДК) вредных (загрязняющих) веществ в атмосфере. <i>В начале 2000-х годов был отмечено превышение ПДК в 207 городах России.</i> В) В 44 городах Российской Федерации, где проживает более 12 % населения, уровень загрязнения воздуха характеризуется как высокий и очень высокий (ИЗА>7). <i>По данным мониторинга Росгидромета в 2017 году в 139 городах с</i>

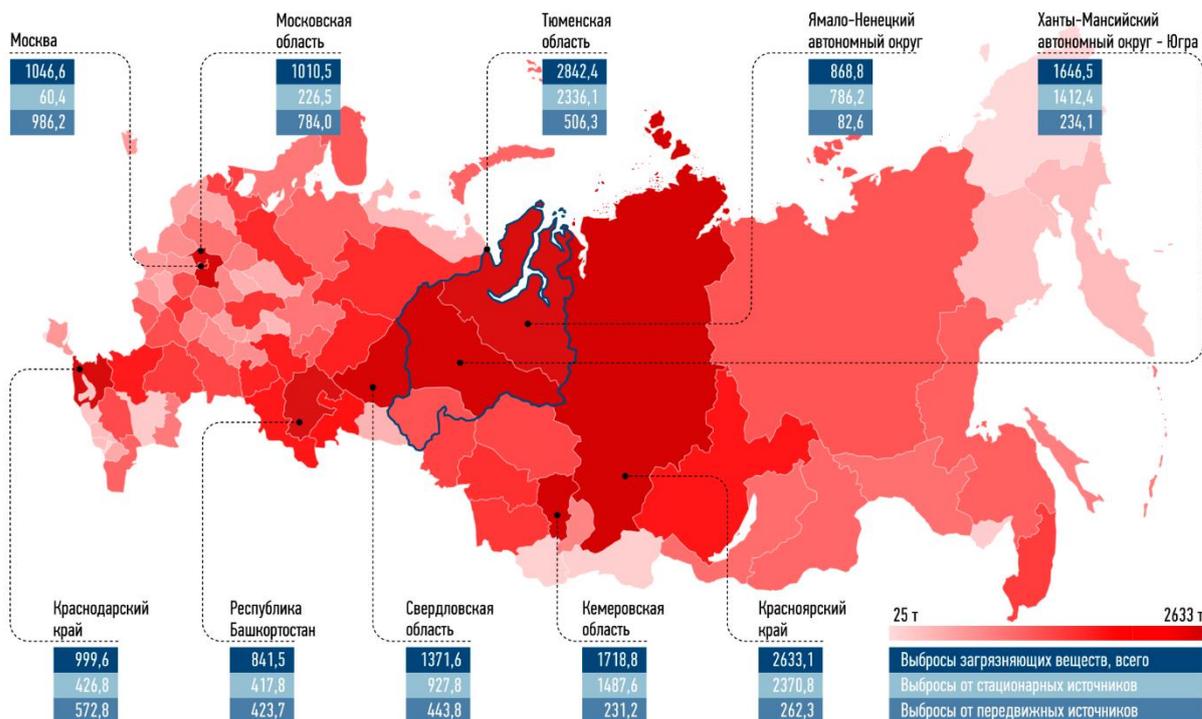
численностью населения 52,9 млн. чел. средние концентрации по взвешенным веществам, бенз(а)пирену, диоксиду азота, формальдегида превышали 1 ПДК.

Г) В 38 городах с численностью населения 13,1 млн. чел. в 2017 году зафиксировано 162 случая превышения максимально-разовых концентраций загрязняющих веществ более 10 ПДК: по бенз(а)пирену - в 29 городах, сероводороду в 4, формальдегиду - в 2, диоксиду серы, взвешенным веществам, фториду водорода, свинцу и взвешенным частицам PM2.5 - в 1 городе.

В приложении 4.1 представлена информация о выбросах загрязняющих атмосферу веществ, отходящих от стационарных источников, в разрезе субъектов Российской Федерации

На рисунке 4.1 представлена информация об объемах выбросов от стационарных и передвижных источников в 2017 году в разрезе субъектов Российской Федерации.

**Выбросы в атмосферу в 2017 году: всего 32,1 млн тонн,
от стационарных – 17,5 млн тонн, от подвижных – 14,6 млн тонн**



**ТОП-10 субъектов по выбросам, тыс. тонн
(стационарные источники)**

СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ	Выбросы, тыс. тонн	Доля в общем объеме
Красноярский край	2370,8	90%
Тюменская область	2336,1	82%
Кемеровская область	1487,6	86%
Ханты-Мансийский АО - Югра	1412,4	85%
Свердловская область	927,8	67%
Ямало-Ненецкий АО	786,2	90%
Иркутская область	659,9	79%
Челябинская область	532,7	63%
Оренбургская область	475,1	62%
Республика Коми	450,9	83%



**ТОП-10 субъектов по выбросам, тыс. тонн
(передвижные источники)**

СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ	Выбросы, тыс. тонн	Доля в общем объеме
г. Москва	986,2	94%
Московская область	784	77%
Краснодарский край	572,8	57%
Тюменская область	506,3	17%
Ростовская область	475,1	70%
г. Санкт-Петербург	472,2	84%
Свердловская область	443,8	32%
Республика Башкортостан	423,7	50%
Республика Татарстан	349,1	54%
Пермский край	315,5	50%

Рисунок 4.1 – Объем выбросов в атмосферу в 2017 году

<p>Сокращение объемов улавливания и обезвреживания выбросов в атмосферу</p>	<p>Д) В 2001-2017 годах объемы улавливания и обезвреживания выбросов в атмосферу сократились с 61,1 млн тонн до 50,7 млн тонн (на 17 %).</p> <p><i>Динамика улавливания и обезвреживания загрязняющих атмосферу веществ, отходящих от стационарных источников в разрезе субъектов Российской Федерации, представлена в Приложении 4.2.</i></p> <p>Е) Эффективность очистных сооружений в последние два десятилетия оставалась на прежнем уровне, в среднем - 73,9-75,7 % (по всем видам экономической деятельности).</p> <p>Ж) Низкий уровень эффективности улавливания загрязняющих веществ сохранялся в следующих секторах:</p> <ul style="list-style-type: none"> – добыча угля - 42,1 %; – производство кокса – 40 %; – производство нефтепродуктов – 40 %.
<p>Увеличение выбросов в атмосферу от автотранспорта</p>	<p>З) В 2001-2017 годах отмечен рост выбросов в атмосферу от передвижных источников загрязнения (в основном за счет роста числа автотранспортных средств в городах России) на 2,9 %.</p> <p><i>Сведения об удельном весе выбросов в атмосферу, отходящих от передвижных источников выброса в 2017 году в разрезе субъектов Российской Федерации, представлены в Приложении 4.1.</i></p>
<p>Увеличение</p>	<p>И) В 2010-2017 годах отмечен рост поступления в</p>

**выбросов в
атмосферу особо
опасных веществ**

атмосферу следующих веществ:

– марганца и его соединений (токсичное, аллергенное действие на организм человека) – увеличение на 16 %; источник - черная и цветная металлургия;

– формальдегид (общетоксическое действие на организм человека) – увеличение в 2 раза; источник - производство ДСП и полимеров;

– сероводород (общетоксическое действие на организм человека) – увеличение на 29 %; источник - металлургия, нефте- и газохимия;

– фенол (общетоксическое действие на организм человека) – увеличение на 4,5 %; источник - фармакологическая и целлюлозно-бумажная промышленность.

В приложении 4.3 представлена информация о выбросах наиболее распространенных загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников, в разрезе субъектов Российской Федерации в 2017 году.

**Отрасли-лидеры
загрязнения
атмосферы**

К) В химической промышленности отмечен устойчивый рост поступления в атмосферу загрязняющих веществ (на 11 % в 2010-2017 годах).

На рисунке 4.2 представлено распределение объемов выбросов в зависимости от вида деятельности:



Рисунок 4.2 - Объемы поступления в атмосферу загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников, за 2017 год (тыс. тонн)

Сокращение ввода новых мощностей для улавливания вредных веществ

Л) В 2005-2017 годах ввод новых мощностей для улавливания и обезвреживания вредных веществ из отходящих газов сократился на 38 % (с 4,2 млн м³ газа/час до 2,6 млн м³ газа/час).

ВЫВОДЫ:

Техническое и технологическое перевооружения секторов и объектов промышленности, являющихся источником загрязнения атмосферного воздуха, в части создания новых и реконструкции действующих очистных сооружений, остается на низком уровне.

Отдельные секторы и производства не мотивированы к модернизации.

Увеличиваются риски вредного воздействия на здоровье населения от роста выбросов вредных веществ в атмосферу (прежде всего марганца, формальдегида, сероводорода, фенола).

Критически важно разработать дополнительные адресные меры и программы, направленные на минимизацию выбросов вредных веществ в атмосферу и создание комфортной и безопасной среды проживания населения, особенно на селитебных территориях, находящихся в зонах вредного воздействия.

4.1.2 Для большинства крупных городов характерно чрезвычайно сильное и интенсивное загрязнение атмосферы.

<p>Города с наибольшим уровнем загрязнения воздуха</p>	<p>А) Самыми неблагоприятными для проживания городами являются Барнаул, Братск, Зима, Иркутск, Красноярск, Кызыл, Лесосибирск, Магнитогорск, Минусинск, Новокузнецк, Норильск, Петровск-Забайкальский, Свирск, Селенгинск, Улан-Удэ, Усолье-Сибирское, Чегдомын, Черемхово, Черногорск, Чита, Шелехов.</p>
<p>Общее количество городов с высоким и очень высоким загрязнением</p>	<p>Б) В 2017 году в 139 городах средние за год концентрации какого-либо вещества превышают 1 ПДК. По данным Росгидромета, за восемь лет количество городов, где средние за год концентрации какой-либо примеси превышали 1 ПДК, снизилось на 68 единиц²⁴.</p> <p>В 44 городах (21 %) уровень загрязнения воздуха оценивается как очень высокий и высокий.</p> <p><i>В начале 2000-х годов было отмечено превышение ПДК в 207 городах России.</i></p>
<p>Город Норильск</p>	<p>В) Очень высокий уровень загрязнения</p>

²⁴ В соответствии с Государственным докладом «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году»

<p>имеет самую загрязненную атмосферу</p>	<p>атмосферного воздуха Норильска подтверждается данными наблюдений за химическим составом атмосферных осадков. В Норильске отмечены самые загрязненные атмосферные осадки сульфатами (70,0 мг/л). Влажные выпадения серы составляют 9,8 т/км² год, что является наибольшим значением среди загрязненных населенных пунктов Российской Федерации.</p>
<p>Город Москва: проблемы и решения</p>	<p>Г) По данным²⁵ регулярных наблюдений за пятилетний период (2013-2017 гг.) в Москве отмечены:</p> <ul style="list-style-type: none"> – рост средних концентраций ароматических углеводородов: ацетона, бензола, толуола и ксилола (56-100 %); – рост содержания большинства тяжелых металлов, наибольшее увеличение отмечено по оксидам железа, меди и цинка; – снижение концентраций бенз(а)пирена (71 %), оксида азота (68 %), оксида углерода (39 %) и формальдегида (44 %). <p>Степень загрязнения воздуха вблизи автомагистралей в Москве повышенная, в жилых районах и вблизи промышленных зон – низкая.</p> <p>Основной источник загрязнения атмосферы в Москве – автотранспорт</p> <p>С 2011 года реализуются масштабные градостроительные преобразования: сооружение</p>

²⁵ По данным, размещенным на сайте Росгидромета – URL: <http://www.meteorf.ru/>

	<p>Московского большого кольца и новых радиусов метро²⁶, строительство Московских центральных диаметров²⁷, формирование хорд и рокад, создание сети транспортно-пересадочных узлов.</p>
<p>Высокий уровень загрязнения воздуха в городах</p>	<p>Д) В среднем по России 12 % городского населения испытывают воздействие высокого и очень высокого уровня загрязнения воздуха.</p> <p>По данным мониторинга Росгидромета в 2017 году:</p> <ul style="list-style-type: none"> – в 139 городах (57 % городов, где проводились наблюдения) средняя концентрация какого-либо вещества за год превышает 1 ПДК. В этих городах проживает 52,9 млн чел.; – средние концентрации взвешенных веществ за год превышают 1 ПДК в 52 городах, бенз(а)пирена - в 56 городах, диоксида азота - в 50 городах – с учетом новых среднесуточных ПДК (далее - ПДКс.с.) сверхнормативному загрязнению воздуха формальдегидом подвержено 17,7 млн человек в 46 городах, с учетом прежних ПДКс.с. - 63,3 млн человек в 145 городах; – всего за год отмечено 162 случая превышения 10 ПДК различных загрязняющих веществ; – в 38 городах, где проживает 13,1 млн человек, максимальные концентрации любых загрязняющих веществ превышают 10 ПДК; – концентрация бенз(а)пирена превышает 10 ПДК

²⁶ <https://stroi.mos.ru/metro/tretii-peresadochnyi-kontur>

²⁷ https://stroi.mos.ru/moskovskie-tsentralnye-diametry-stroi_mos

	<p>в 29 городах с населением 9,5 млн человек и 5 ПДК в 54 городах с населением 17,4 млн человек;</p> <p>– превышают 10 ПДК максимальные концентрации сероводорода в 4 городах, формальдегида - в 2 городах; диоксида серы, взвешенных веществ, фторида водорода, свинца и взвешенных частиц PM2.5 - в 1 городе.</p>
<p>Влияние загрязнения атмосферного воздуха на здоровье населения</p>	<p>Е) Повышенное содержание загрязняющих веществ в атмосферном воздухе негативно воздействует на важнейшие системы человека: органы дыхания, нервную систему и систему кровообращения, кровь и кроветворные органы, иммунную систему и репродуктивные функции, систему пищеварения и другие.</p>
<p>Приоритетные факторы риска</p>	<p>Ж) Приоритетные факторы риска: пыль (взвешенные вещества), оксиды азота, диоксид серы, бенз(а)пирен, ароматические углеводороды, фтор и его соединения, хлор и его соединения, аммиак, фенол, формальдегид, тяжелые металлы.</p>
<p>Отрасли - лидеры загрязнения городов</p>	<p>З) В список городов с наибольшим уровнем загрязнения атмосферного воздуха входят:</p> <p>– 9 городов с предприятиями лесной и деревообрабатывающей промышленности;</p> <p>– 7 городов с предприятиями машиностроения;</p> <p>– 6 городов с предприятиями химической и нефтеперерабатывающей промышленности;</p> <p>– 5 городов с предприятиями черной и цветной металлургии;</p>

– 5 городов, где основными источниками выбросов являются предприятия топливно-энергетического комплекса;

– по 4 города с предприятиями горнодобывающей и целлюлозно-бумажной промышленности;

– 3 города с предприятиями угольной промышленности.

ВЫВОДЫ:

Защита атмосферы городов от загрязнения является одной из наиболее сложных проблем. Для её решения необходимы комплексные меры регулятивного, технологического, производственного, природоохранного, социального характера, в том числе создание и применение безотходных технологий и новых конструкций фильтров, рациональное размещение объектов производства и социальной сферы, создание защитных (буферных) зон.

Необходимо обратить особое внимание на ситуацию в крупнейших мегаполисах (Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск). Основным источником загрязнения воздуха в этих городах является автотранспорт. Самым эффективным и перспективным способом решения проблемы загрязнения городов может стать перевод автотранспорта на альтернативные виды топлива.

4.1.3 Региональные особенности загрязнения атмосферного воздуха.

Регионы с высокими уровнями загрязнения воздуха

А) Сравнение уровней загрязнения воздуха в городах на территориях федеральных округов показывает, что более половины городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения расположены в Сибирском федеральном округе.

Б) Во многих крупных городах в различных субъектах Российской Федерации отмечаются высокие и очень высокие уровни загрязнения атмосферного воздуха (всего – 44 города), в том числе:

- в Воронежской, Курской, Рязанской, Новгородской, Курганской, Свердловской, Новосибирской, Амурской, Сахалинской, областях по 1 городу,
- в Ростовской области – 2 города,
- в Республике Дагестан – 1 город,
- в Приморском крае – 1 город,
- в Алтайском крае – 1 город,
- в Республике Тыва – 1 город,
- в Республике Хакасия– 2 города,
- в Забайкальском крае – 2 города,
- в Хабаровском крае – 2 города,
- в Челябинской области – 3 города,
- в Кемеровской области – 3 города,
- в Республике Бурятия – 3 города,
- в Красноярском крае – 5 городов,
- в Иркутской области – 8 городов.

4.1.4 Наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха проводятся в 244 городах Российской Федерации на 672 станциях; из них регулярные наблюдения Росгидрометом выполняются в 221 городе на 613 станциях. Измеряются концентрации до 54 загрязняющих веществ.

Сеть станций наблюдения атмосферного трансграничного переноса включает 4 станции на Европейской территории России и 4 станции на Азиатской территории.

4.2 Стратегические задачи

4.2.1 В Указе № 204 поставлена цель: «...кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение не менее чем на 20 % совокупного объёма выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязнённых городах...».

Для достижения указанной цели предусмотрена «...реализация 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 учётом сводных расчётов допустимого в этих городах негативного воздействия на окружающую среду...».

4.2.2 В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19.04.2017 №176), предусмотрено «...строительство и модернизация очистных сооружений, а также внедрение технологий, направленных на снижение объёма или массы выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух...».

4.3 Реализация федерального проекта «Чистый воздух»

4.3.1 Основные этапы реализации

Основные этапы реализации федерального проекта «Чистый воздух» (далее – федеральный проект №4) в соответствии с паспортом:

2021 год – в Нижнем Тагиле, Новокузнецке и Чите будет снижен уровень загрязнения атмосферного воздуха (с высокого и очень высокого уровня).

2024 год – в Братске, Красноярске, Челябинске, Магнитогорске и Норильске будет снижен уровень загрязнения атмосферного воздуха (с высокого и очень высокого уровня).

Основными этапами реализации федерального проекта №4 являются:

- проведение сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха;
- корректировка комплексных планов мероприятий по итогам проведения сводных расчетов;
- снижение совокупного объема выбросов к 2022 году на 5 %;
- улучшение качества атмосферного воздуха в 12 городах - участниках федерального проекта №4.

Утверждение федерального проекта №4, основной целью которого является снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, – верный вектор приложения совместных усилий для кардинального изменения сложившейся ситуации.

Всеми регионами, участниками проекта:

- в декабре 2018 года разработаны комплексные планы мероприятий по снижению выбросов; планы утверждены заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Гордеевым;
- разработаны региональные проекты в рамках федерального проекта №4;
- заключены соглашения о реализации региональных проектов с руководителем федерального проекта №4.

Руководствуясь основными принципами государственного управления в области охраны атмосферного воздуха, такими как научная обоснованность, системность и комплексность подхода к его охране,

федеральный проект №4 сформирован с учетом базовых принципов: планируй, делай, проверяй и корректируй. Это обеспечивает системность и комплексный подход к установленной цели - кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферы.

4.3.2 Анализ организационных проблем и системных рисков

1) Отсутствует сетевой график реализации мероприятий федерального проекта №4, необходимый для синхронизации этапов и сроков их выполнения. При этом сроки завершения актуализации федерального проекта №4, с учетом сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха (15 мая 2019 года), предшествуют сроку формирования самих сводных расчетов – 1 мая 2020 года.

2) Требуется определить роли участия ответственных исполнителей в реализации каждого отдельного мероприятия. Например, по мероприятию «внедрение информационной системы анализа качества атмосферного воздуха» указаны 8 ответственных исполнителей, однако персональная роль каждого из них четко не определена.

3) В рамках планируемой подпрограммы «Развитие рынка газомоторного топлива» государственной программы Российской Федерации «Развитие энергетики» предусмотрено решение задачи стимулирования развития газозаправочной инфраструктуры и поэтапного перехода транспортных средств и техники специального назначения на потребление природного газа в качестве моторного топлива. Однако научно обоснованная методика, позволяющая количественно определять экономическую и экологическую эффективность снижения выбросов в атмосферу при переводе транспорта на природный газ, отсутствует и требует разработки.

4) Существует риск несвоевременного доведения до ответственных исполнителей средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию запланированных мероприятий федерального проекта №4. До настоящего

времени соглашения о предоставлении соответствующих субсидий с регионами не заключены.

4.3.3 Институциональные и иные ограничения

1. Решение о реализации комплексных планов мероприятий по снижению выбросов с учетом сводных расчетов является эффективной и своевременной мерой по решению накопленных и текущих проблем, связанных с загрязнением атмосферного воздуха.

Сводные расчеты позволяют всесторонне разобраться с тем, что происходит с атмосферным воздухом в городах, оперативно выявить предприятия и отдельные источники, оказывающие влияние на качество воздуха, определить область этого влияния, правильно оценить эффект воздухоохраных мероприятий. Основой сводных расчетов является информация о качестве атмосферного воздуха и данные инвентаризации источников выбросов конкретного города. Анализ результатов расчетов позволит в дальнейшем гармонично развивать город, принимать эффективные и экологически обоснованные градостроительные решения, размещать жилые кварталы, производства, изменять автомагистрали и схемы дорожного движения.

Сводные расчеты применялись и продемонстрировали свою эффективность в ряде городов Российской Федерации: Санкт-Петербурге, Челябинске, Мурманске, Новосибирске, Иркутске, Калуге, Обнинске, Череповце, Казани, Улан-Удэ, Екатеринбурге, нескольких населенных пунктах Красноярского края.

Результаты сводных расчетов могут использоваться в качестве инструмента прогнозирования состояния окружающей среды, планирования деятельности природоохранных органов, а также регулирования выбросов от источников загрязнения атмосферного воздуха.

2. Федеральным проектом №4 предусматриваются мероприятия по расширению и модернизации сети Росгидромета.

Предусмотрена поэтапная модернизация 59 действующих стационарных постов наблюдения в 12 городах, введение в эксплуатацию 8 новых автоматических станций, 7 передвижных лабораторий мониторинга атмосферного воздуха, техническое дооснащение 12 стационарных химических лабораторий, что позволит значительно расширить диапазон и оперативность предоставляемых данных для оценки загрязнения атмосферного воздуха.

С учетом этих планов целесообразно предусмотреть дополнительную верификацию результатов сводных расчетов (после модернизации сети Росгидромета). Это позволит значительно расширить перечень контролируемых загрязняющих веществ. В настоящее время верификация запланирована на сентябрь 2019 года, завершение модернизации сети – на конец 2021 года.

3. Принимая во внимание, что снижение негативного влияния на здоровье человека очень высокого и высокого уровней загрязнения воздуха является главным приоритетом федерального проекта №4, целесообразно применить механизм квотирования.

В соответствии с Перечнем поручений по реализации послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 года разработка федерального закона «О проведении эксперимента по квотированию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и внесении изменений в отдельные законодательные акты в части снижения загрязнения атмосферного воздуха».» предусмотрена до 1 июля 2019 года.

Для своевременной реализации вышеуказанного федерального закона необходимо принять подзаконные акты, определяющие механизмы его реализации, в срок до 1 ноября 2019 года.

4. В соответствии с действующим законодательством юридические лица и индивидуальные предприниматели проводят инвентаризацию стационарных источников выбросов. Предприятия I и II категории предоставляют результаты инвентаризации в Росприроднадзор, а предприятия III и IV категории документируют и хранят полученные результаты.

4.3.4 Оценка достижимости целей и социально-экономических последствий федерального проекта «Чистый воздух»

Цель федерального проекта №4: «...Снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение не менее чем на 20 процентов совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах...».

Предусмотрены два основных показателя (социально-экономический итог и общественно-значимые результаты) для достижения в 2024 году:

- снижение совокупного объема выбросов до 78 % от уровня 2017 года;
- отсутствие городов - участников проекта с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха.

Оценивая достижимость целей и социально-экономических последствий, Рабочая группа отмечает, что цель проекта – снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение не менее чем на 20 % совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах, амбициозна, но достижима при условии дифференцированного подхода к городам - участникам проекта.

Мероприятия по снижению на 5 % выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в 12 городах России к 31 декабря 2021 года (первый этап) будут, с большой долей вероятности, выполнены.

Актуализация федерального проекта №4 на основании инвентаризации выбросов и результатов проведенных сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха запланирована на май 2020 года. После принятия федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» и отдельные законодательные акты, в части снижения загрязнения атмосферного воздуха, а также проведения эксперимента по квотированию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух» может потребоваться дополнительная актуализация федерального проекта №4 (в части корректировки мероприятий и ответственных исполнителей).

Для достижения указанных целей необходим дифференцированный подход к городам, участвующим в проекте, с учетом проведенной ранее работы по снижению выбросов, достигнутых показателей и качества атмосферного воздуха. Также целесообразно применить подобный подход, с учетом проведенной ранее работы, к расчету показателей по характерным загрязняющим веществам (в первую очередь наиболее токсичным), оказывающим наибольшее влияние на загрязнение атмосферного воздуха каждого города.

Справочно. Снижение валовых выбросов не всегда влияет на качество воздуха. Согласно данным Росгидромета, в России за пятилетний период концентрация взвешенных веществ увеличилась на 6 %, за тот же период валовые выбросы уменьшились на 15 %.

По результатам выполнения мероприятий федерального проекта №4 к 2024 году будет кардинально снижен уровень загрязнения воздуха в 8 городах, имеющих высокий и очень высокий уровень загрязнения в 2017 году, что значительно улучшит качество жизни проживающих в них граждан.

4.3.5 Оценка финансовой обеспеченности федерального проекта «Чистый воздух»

За период реализации федерального проекта №4 его финансовое обеспечение составит 500 139,8 млн рублей, из них:

- 102 259,8 млн рублей – средства федерального бюджета, в том числе межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации (субсидия) – 46 680 млн рублей;
- 16 090,0 млн рублей – консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации;
- 381 790,0 млн рублей – внебюджетные источники.

Оценивая финансовую обеспеченность федерального проекта №4, необходимо отметить, что основной вклад в бюджет вносят внебюджетные источники – 76 %, в то время как средства федерального бюджета Российской Федерации – 20 %, консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации – 4 %.

На момент утверждения федерального проекта №4 предприятиями подтверждено финансирование мероприятий за счет собственных средств.

4.4 Заключительные положения раздела «Снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и развитие системы мониторинга в крупных промышленных центрах»

4.4.1 Атмосферный воздух является жизненно важным компонентом окружающей среды. Федеральный проект «Чистый воздух» обеспечивает системный и комплексный подход к достижению установленной цели - кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферы в городах - участниках проекта.

Анализ, проведенный Рабочей группой, показывает, что мероприятия по охране атмосферного воздуха в городах с «очень высоким» и «высоким» уровнем имеют низкую эффективность. Характерно превышение предельно допустимых концентраций вредных (загрязняющих) веществ в атмосфере 139 городов, отмечается чрезвычайно сильное и интенсивное загрязнение

атмосферы во всех крупных промышленных центрах, происходит сокращение мощностей для улавливания вредных веществ, наблюдается рост выбросов в атмосферу от передвижных источников.

В 2019 г. будет разработан порядок (критерии) включения в федеральный проект №4 городов, требующих разработки и реализации комплексных планов мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух

4.4.2 Кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, уменьшение загрязнения атмосферы городов - участниках проекта, является приоритетной задачей национального проекта «Экология».

Решение этой задачи предусматривается путем реализация комплексных планов мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

4.4.3 Рабочая группа обращает внимание на необходимость рассмотрения и решения следующих вопросов:

- формирования сетевого графика реализации мероприятий федерального проекта «Чистый воздух»;
- уточнения состава и полномочий ответственных исполнителей по каждому мероприятию федерального проекта «Чистый воздух»;
- для снижения выбросов в атмосферу загрязняющих веществ от передвижных источников обоснования и включения в государственную программу Российской Федерации «Развитие энергетики» мероприятий, предусматривающих поэтапный перевод транспорта на газомоторное топливо и строительство автомобильных газонаполнительных станций;
- разработки методики определения выбросов вредных загрязняющих веществ в атмосферный воздух от передвижных источников, в том числе работающих на газомоторном топливе;

– подготовки нормативных правовых документов, регулирующих отношения в сфере перевозок пассажиров автомобильным газомоторным транспортом и наземным электрическим транспортом, предусмотрев способы поддержки создания объектов топливной и сервисной инфраструктуры, в том числе путем заключения концессионных соглашений и использования других приемлемых форм государственно-частного партнерства;

– внесения изменений и дополнений в Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» в части установления обязанности для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей предоставлять результаты мониторинга выбросов в атмосферу с целью проведения сводных расчетов допустимого негативного воздействия на окружающую среду;

– внедрения единой информационной системы и порядка использования оперативных и режимных данных мониторинга загрязнения атмосферного воздуха, данных сводных расчетов допустимого негативного воздействия на окружающую среду, данных моделирования рассеивания выбросов загрязняющих веществ в атмосферном воздухе для нужд федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, осуществляющих надзорную деятельность, регулирующих градостроительную деятельность и обеспечивающих меры безопасности населения в случаях высокого загрязнения атмосферного воздуха.

4.4.4 Рабочая группа рекомендует Государственному совету Российской Федерации принять следующее решение:

1) Предложить Правительству Российской Федерации:

- разграничить полномочия между органами исполнительной власти разных уровней по каждому мероприятию федерального проекта «Чистый воздух» и сформировать сетевой график реализации мероприятий.

5 Повышение качества питьевой воды

5.1 Общие положения

5.1.1 Контроль качества питьевого водоснабжения

Динамика использования воды	А) В Российской Федерации в 2017 году на хозяйственно-питьевые нужды использовано 7,7 млрд м ³ , что на 42% меньше, чем в 2005 году.
Обеспеченность населения качественной питьевой водой	Б) По данным Роспотребнадзора обеспеченность населения России качественной питьевой водой, выросла за последние пять лет на 4% и составила в 2017 году 87,5% населения страны (это почти 125 млн чел.). Доля населения, проживающего в городских поселениях, обеспеченного качественной питьевой водой в 2017 г. составила 94,5%. <i>В приложении 5.1 представлена информация²⁸ об обеспеченности населения питьевой водой, отвечающей обязательным требованиям безопасности в разрезе субъектов Российской Федерации.</i>
Несоответствие нормативным требованиям	В) По данным Росстата 25,6% проб воды, взятых в источниках питьевого и хозяйственно-бытового водопользования населением, не соответствовали санитарно-эпидемиологическим требованиям. Всего в 2017 г. исследовано 12822 проб воды.
Основные факторы загрязнения	Г) По оценкам Роспотребнадзора на качество питьевой воды, подаваемой населению, оказывали и оказывают влияние следующие антропогенные

²⁸ В соответствии с данными статистического сборника «Охрана окружающей среды в России» 2018 г

факторы:

- загрязнение территории водосбора какого-либо источника питьевого водоснабжения;
- изменение почвенного покрова, в том числе в результате сельскохозяйственной деятельности;
- применение минеральных и органических удобрений, гербицидов, пестицидов и других химических веществ;
- отсутствие зон санитарной охраны источников питьевого водоснабжения;
- выпас скота;
- устройство зон отдыха и развлечений;
- расширение жилых кварталов в городской и сельской местности, сопровождающееся проблемами удаления жидких бытовых отходов и размещения свалок твердых коммунальных отходов;
- строительство, поддержание и использование дорог;
- разработка месторождений полезных ископаемых;
- строительство промышленных предприятий, других объектов;
- сброс неочищенных сточных вод (включая залповые и аварийные сбросы) в водные объекты, используемые в качестве источников питьевого и хозяйственно-бытового водопользования;

	<p>– отсутствие стабильности технологий водоподготовки, их низкая эффективность и недостаточная санитарная надежность систем накопления, транспортирования и подачи питьевой воды населению.</p>
<p>Регионы, в которых население использует некачественную питьевую воду</p>	<p>Д) Некачественную по санитарно-химическим и микробиологическим показателям питьевую воду потребляет население в некоторых районах республик Ингушетия, Калмыкия, Карелия, Карачаево-Черкессия, в Приморском крае, в Архангельской, Курганской, Саратовской, Томской и Ярославской областях, в Ханты-Мансийском и Чукотском автономных округах.</p> <p>Е) Особые и недавно возникшие проблемы существуют в стабильном водоснабжении пресной водой населения и хозяйственных объектов Крыма.</p>

ВЫВОДЫ:

Водные ресурсы большинства рек Европейской зоны – Дона, Кубани, Самура, Волги, Урала – практически полностью исчерпаны, а водные ресурсы Северной Двины, Невы, Сулака, Терека, Амура и некоторых других рек России освоены на три четверти и более. Эта ситуация в значительной мере связана с нерациональным и неэкономным использованием водных ресурсов, с применением неэффективных технологий водопользования.

Ключевой и, во многом, повсеместной проблемой является организация бесперебойного снабжения населения качественной питьевой водой. Значительная часть населения страны до настоящего времени использует для питья и бытовых нужд воду, не соответствующую гигиеническим требованиям и нередко представляющую реальную угрозу его здоровью.

5.2 Стратегические задачи

В Указе №204 поставлена цель «...повышение качества питьевой воды для населения, в том числе для жителей населённых пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения...» и задача «...повышение качества питьевой воды посредством модернизации систем водоснабжения с использованием перспективных технологий водоподготовки, включая технологии, разработанные организациями оборонно-промышленного комплекса...».

5.3 Реализация федерального проекта «Чистая вода»

5.3.1 Основные этапы реализации:

Основные этапы реализации федерального проекта «Чистая вода» (далее – федеральный проект №5) в соответствии с паспортом:

2022 год – будет обеспечено качественной питьевой водой 89% населения Российской Федерации (в том числе городского населения 96,5%).

2024 год – будут реализованы мероприятия по строительству и реконструкции (модернизации) объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки, предусмотренные региональными программами. Увеличена доля населения Российской Федерации, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения до 90,8% (в т.ч. городского до 99%).

5.3.2. Анализ организационных проблем и системных рисков

Влияние состояния инфраструктуры на качество воды

Перечнем поручений Президента Российской Федерации от 20 февраля 2019 года № Пр-245 Правительству Российской Федерации поручено обеспечить корректировку программных документов в части доведения целевых показателей обеспеченности жителей сельских территорий

качественной питьевой водой до уровня показателей, установленных для городского населения (99% к 2024 году).

Необходимо отметить, что только 67,28% сельского населения обеспечено качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения²⁹ (более 9 млн чел., проживающих в сельской местности, остаются не подключенными к централизованным системам водоснабжения). Из них 2/3 населения (более 6 млн чел.) вынуждены употреблять некачественную воду.

В ряде регионов России основным источником водоснабжения являются каналы оросительной системы и водохранилища, что приводит к необходимости строительства подводящих водоводов.

Таким образом, достижение целей государственной политики в сфере водоснабжения и водоотведения, а также выполнение поручения Президента Российской Федерации, направленного на повышение качества питьевой воды для населения требует комплексного подхода. Строительство только разводящей водопроводной сети не позволит в полном объеме решить вопрос водообеспечения сельских населенных пунктов.

Влияние изношенности коммунальной инфраструктуры на качество воды

Острой проблемой отрасли, отвечающей за водоснабжение и водоотведение, является высокая степень изношенности и аварийности распределительных водопроводных сетей, обуславливающих повреждение и снижение пропускной способности трубопроводов, нарушение герметичности сетей. Это приводит к вторичному загрязнению питьевой воды химическими веществами, микроорганизмами и вирусами, что существенно увеличивает риски негативных последствий для здоровья населения.

²⁹ По данным Государственного доклада «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2018 году»

Рабочая группа проанализировала данные, представленные всеми субъектами Российской Федерации, и сделала вывод о необходимости модернизации, реконструкции или строительству 28 808 объектов централизованного водоснабжения поселений, городских округов.

Влияние очистки сточных вод на качество воды

Отсутствие либо недостаточная эффективность очистных сооружений хозяйственно-бытовой канализации по очистке сточных вод, сбрасываемых в поверхностные источники водоснабжения, существенно ухудшает качество питьевой воды и приводит к удорожанию процесса водоподготовки.

Растущая техногенная нагрузка на окружающую среду привела к тому, что подземные воды подвергаются загрязнению. По данным Российской ассоциации водоснабжения и водоотведения, по итогам 2017 года, только 53,0% всех сбрасываемых сточных вод очищается до нормативных значений. Неочищенные стоки загрязняют почву, попадают в грунтовые воды и водные объекты.

Еще одной острой проблемой является неконтролируемое загрязнение водных экосистем сильнодействующими и устойчивыми во внешней среде лекарственными и косметическими средствами, используемыми в медицине, ветеринарии и косметологии. Эти средства оказывают чрезвычайно вредное воздействие на биологические объекты и здоровье населения. При этом:

- технологии очистки воды от этих средств не применяются;
- предельно допустимые концентрации их содержания в сточных водах и водных объектах питьевого, хозяйственно-бытового и рекреационного водопользования, где наблюдается наибольшее накопление этих средств, не установлены.

Решить проблему загрязнения источников водоснабжения возможно путем кардинального снижения сброса неочищенных стоков в водные объекты.

Для этого необходима модернизация очистных сооружений канализации и систем водоотведения.

Оценка ресурсного потенциала подземных вод

Основным источником питьевого и хозяйственного водоснабжения для более 60% городов и около 85% сельской местности являются подземные источники водоснабжения. При этом масштабные разведывательные работы в этом направлении проводились в 60-70-х годах прошлого века. Таким образом, сегодня крайне сложно определить объемы запасов питьевой воды в подземных источниках и уровень ее качества. Порядка 35 регионов нуждаются в переоценке общего ресурсного потенциала подземных вод и их прогнозных ресурсов.

5.3.3 Институциональные и иные ограничения

Влияние тарифных решений на качество воды

При реализации федерального проекта №5 финансирование строительства инфраструктурных проектов планируется выполнять за счет бюджетных средств.

После передачи таких объектов в пользование ресурсоснабжающей организации, у нее возникает обязанность по уплате налога на имущество. Как следствие – включение затрат на уплату данного налога в тариф на коммунальный ресурс может привести к значительному единовременному росту тарифа. При этом темпы роста тарифов ограничены индексом роста платы населения за коммунальные ресурсы.

С учетом изложенного целесообразно рассмотреть вопрос о корректировке нормативной правовой базы в части возможности предоставления субъектам Российской Федерации налоговых каникул.

5.3.4 Оценка достижимости целей и социально-экономических последствий федерального проекта

Цель национального проекта - «Повышение качества питьевой воды для населения, в том числе для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения». Целью федерального проекта №5 является «Повышение качества питьевой воды для населения Российской Федерации»

Предусмотрено три основных показателя (социально-экономический итог и общественно-значимые результаты):

– Доля населения Российской Федерации, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения, в 2024 году должна составлять 90,8%.

– Доля городского населения Российской Федерации, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения, в 2024 году должна составлять 99%.

– К 2024 году должны быть построены и реконструированы 997 крупных объектов питьевого водоснабжения, предусмотренные региональными программами (нарастающим итогом).

Для достижения национальных целей и снижения социально-экономических рисков при реализации федерального проекта №5 актуально учитывать экономическую целесообразность использования в сельских населенных пунктах двухтрубных сетей водоснабжения для разделения качественной питьевой и технической воды с учетом значительных объемов расходования технической воды;

5.3.5 Оценка финансовой обеспеченности федерального проекта

За период реализации федерального проекта №5 его финансовое обеспечение составит 245 050,8 млн рублей, из них:

– 147 030,7 млн рублей – средства федерального бюджета, в том числе межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации (субсидия) – 146 680,7 млн рублей;

– 12 552,0 млн рублей – консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации;

– 84 468,0 млн рублей – внебюджетные источники.

Структура обеспеченности федерального проекта №5 средствами бюджетной системы Российской Федерации, а также внебюджетных источников показывает, что основной вклад в реализацию мероприятий федерального проекта №5 осуществляется за счёт средств федерального бюджета – 60%. Средства внебюджетных источников составляют 34%, а консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации – 6%.

Каждому субъекту Российской Федерации определен лимит субсидий из федерального бюджета на софинансирование указанных мероприятий на период до 2024 года. Объемы лимитов варьируются от 300 млн рублей до 5 млрд рублей. Размер субсидий для каждого региона определен, исходя из уровня обеспеченности качественной водой населения субъекта.

Мероприятия, предусмотренные федеральным проектом №5, ориентированы на строительство централизованных систем и водоподготовки.

После разработки региональных программ повышения качества водоснабжения необходимо провести дополнительную оценку источников и объемов финансирования мероприятий федерального проекта №5 для достижения запланированных результатов.

5.4 Заключительные положения раздела «Повышение качества питьевой воды»

5.4.1 По общему объему ресурсов пресной воды Россия занимает одно из лидирующих мест в мире. При этом обеспечение населения качественной

питьевой водой для ряда субъектов Российской Федерации является критически значимой задачей. Для этого сегмента водного хозяйства характерна высокая степень изношенности и аварийности распределительных водопроводных сетей, недостаточная эффективность очистных сооружений хозяйственно-бытовой канализации, загрязнение поверхностных источников водоснабжения. Часть населения страны использует для питья и бытовых нужд воду, не соответствующую гигиеническим требованиям и нередко представляющую реальную угрозу здоровью.

5.4.2 Федеральный проект «Чистая вода», реализуемый в составе национального проекта «Экология», предусматривает осуществление мероприятий по строительству и реконструкции (модернизации) объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки, анализ обоснованности и целесообразности которых должен проводиться в рамках региональных программ. Реализации федерального проекта ориентирована на то, чтобы доля населения Российской Федерации, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения, к 2024 году составила 90,8%, а городского населения – 99%.

5.4.3 Рабочая группа отмечает исключительную важность подготовки технико-экономических и социально-экологических обоснований мероприятий региональных программ субъектов Российской Федерации, связанных со строительством и реконструкцией (модернизацией) объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки с учетом оценки качества и безопасности питьевой воды.

По мнению Рабочей группы, в региональных программах необходимо обосновать эффективность мероприятий, предусматривающих:

– модернизацию систем водоснабжения и водоподготовки, а также источники финансирования мероприятий, объемы капитальных вложений и их доленое финансирование за счет средств федерального бюджета с учетом

остроты факторов и рисков, создающих возможность нанесения вреда здоровью населения в результате отсутствия качественной воды;

– строительство в сельских населенных пунктах двухтрубных сетей водоснабжения, обеспечивающих подачу соответственно качественной питьевой и технической воды для нужд населения и хозяйственных нужд.

5.4.4 Рабочая группа выделяет системные проблемные вопросы, которые требуют проработки и принятия обоснованных решений в части:

– дополнительных мер, направленных на снижение уровня загрязнения водных источников в результате сброса неочищенных стоков в водные объекты, в том числе сильнодействующими фармацевтическими препаратами;

– снижения рисков значительного одномоментного роста тарифов, связанного с необходимостью учёта налога на имущество, возникающего при вводе в эксплуатацию новых объектов жилищно-коммунального хозяйства;

– актуализации базы данных о водных ресурсах страны, гидрологическом режиме и качестве вод.

5.4.5 Рабочая группа рекомендует Государственному совету Российской Федерации принять следующие решения:

1) Предложить Правительству Российской Федерации рассмотреть следующие вопросы:

– о включении в федеральный проект «Чистая вода» дополнительных мероприятий по строительству и реконструкции (модернизации) объектов водоснабжения сельских территорий, обеспечивающих доведение целевых показателей обеспеченности населения, проживающего на таких территориях, качественной питьевой водой до уровня показателей, установленных для городского населения (99%);

– об определении источников и объемов финансирования, а также доли софинансирования из внебюджетных источников строительства и

реконструкции (модернизации) объектов инфраструктуры (водоочистных сооружений, ветхих сетей) систем водоснабжения со степенью износа свыше 60 процентов, не вошедших в федеральный проект «Чистая вода»;

– о возможности предоставления субъектам Российской Федерации права определения налоговых каникул по налогу на имущество в части ввода в эксплуатацию новых объектов ЖКХ с внесением соответствующих коррелирующих норм в Налоговый Кодекс Российской Федерации и порядок расчёта индекса налоговой эффективности субъектов Российской Федерации;

– об актуализации базы данных о водных ресурсах страны, гидрологическом режиме и качестве вод;

– об определении нормативов содержания в водных объектах и сточных водах сильнодействующих фармацевтических препаратов.

2) Предложить органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации с участием региональных проектных офисов организовать:

– при формировании региональных программ оценивать целесообразность и эффективность мероприятий по строительству в сельских населенных пунктах двухтрубных сетей водоснабжения, обеспечивающих отдельную подачу для нужд населения качественной питьевой и технической воды.

6.1. Общие положения

6.1.1 За последние годы качество воды в водных объектах Российской Федерации находится в достаточно широком диапазоне: от «условно чистой» до «экстремально грязной». Загрязнение водных объектов является следствием сохранения высоких антропогенных нагрузок на речные бассейны, которые превышают потенциал самоочищения воды водных объектов.

Неравномерность распределения водных ресурсов

А) Водные ресурсы Российской Федерации характеризуются значительной неравномерностью распределения по территории страны. На освоенные районы европейской части страны, где сосредоточено более 70 % населения и производственного потенциала, приходится не более 10 % водных ресурсов.

В маловодные годы дефицит воды наблюдается в районах интенсивной хозяйственной деятельности в бассейнах рек Дона, Урала, Кубани, Иртыша, Волги, а также на западном побережье Каспийского моря. В таблице 6.1 представлены ресурсы речного стока в разрезе федеральных округов³⁰.

³⁰ Статистический сборник «Охрана окружающей среды в России, 2018»

Таблица 6.1 Ресурсы речного стока в разрезе федеральных округов

Федеральный округ	Среднее многолетнее значение водных ресурсов, км ³ в год	Водные ресурсы в 2017 г., км ³ в год
Российская Федерация	4260,3	4681,5
Центральный федеральный округ	126,0	143,1
Северо-Западный федеральный округ	607,4	758,1
Южный федеральный округ	289,9	340,6
Северо-Кавказский федеральный округ	28,0	28,4
Приволжский федеральный округ	271,3	348,9
Уральский федеральный округ	597,3	677,1
Сибирский федеральный округ	1321,1	1334,7
Дальневосточный федеральный округ	1848,1	1971,8

<p>Водные ресурсы как фактор устойчивого развития</p>	<p>Б) На хозяйственные нужды используется 3 % среднего многолетнего стока рек. Из общего водозабора одна треть приходится на бассейн Волги. На юге европейской территории России практически все водные ресурсы вовлечены в хозяйственную деятельность.</p> <p><i>В приложении 6.1 представлена информация о динамике использования свежей воды на хозяйственно-питьевые нужды в разрезе субъектов Российской Федерации</i></p>
<p>Нарушение естественного стока</p>	<p>В) Эколого-водохозяйственная обстановка на крупных реках во многом зависит от ситуации на водосборе. Наблюдается деградация малых рек, что связано с землепользованием на водосборах. Происходит заиление, загрязнение, засорение, снижение водности</p>

малых рек.

Данные мониторинга

Г) По данным Росгидромета в 2017 году было зарегистрировано 2743 случая экстремально высокого и высокого загрязнения вод по 37 загрязняющим веществам. Экстремально высокие уровни загрязнения поверхностных пресных вод на территории Российской Федерации отмечались на 128 водных объектах - 623 случая, высокие уровни загрязнения на 330 водных объектах - 2120 случая (рисунок 6.1).

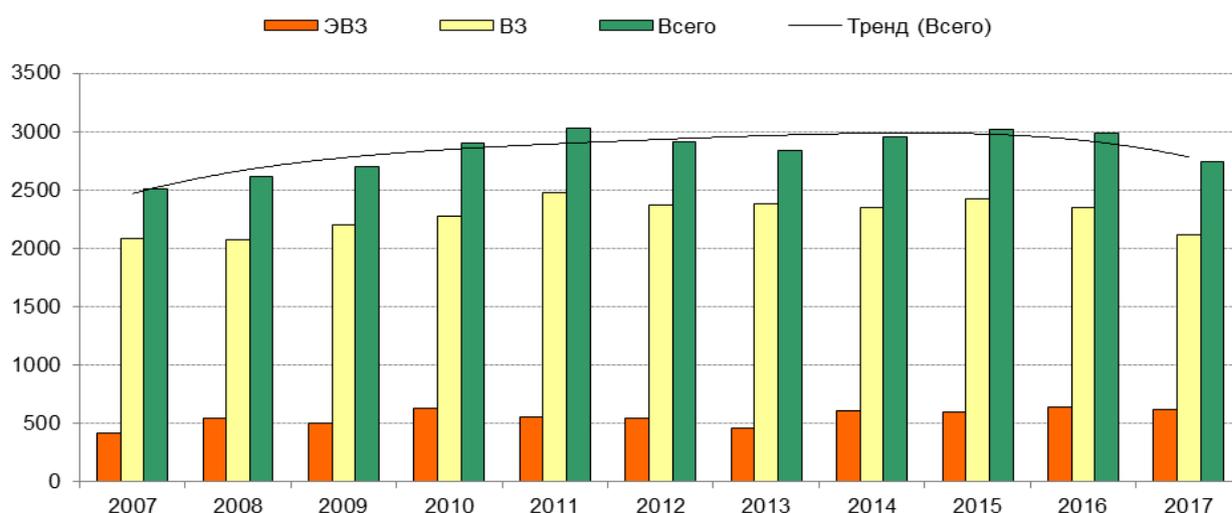


Рисунок 6.1 - Динамика количества случаев экстремально высокого и высокого загрязнения поверхностных вод на территории Российской Федерации³¹.

Аварийные ситуации

Д) В 2017 г. было зарегистрировано 17 аварий на пресноводных объектах Российской Федерации, из них в бассейне реки Оби – 6 случаев, реки Волги – 5 случаев. В 6 случаях аварии были связаны с утечкой нефтепродуктов.

³¹ По данным Росгидромета – URL: <http://www.meteorf.ru>

<p>Антропогенная нагрузка на водные объекты</p>	<p>Е) Максимальную нагрузку от загрязнения испытывают бассейны рек Волги, Оби и Амура, на долю которых в 2017 г. приходится 75 % всех случаев экстремально высокого и высокого загрязнения поверхностных вод.</p>
<p>Регионы – лидеры по загрязнению водных объектов</p>	<p>Ж) В 2017 г. случаи экстремально высокого и высокого загрязнения поверхностных вод были зафиксированы в 58 субъектах Российской Федерации: в Свердловской области - (18,6 %), в Московской области - (9,4 %), в Нижегородской области - (6,8 %), в Челябинской области - (5,4 %), в Мурманской области - (4,2 %), в Иркутской области - (3,9 %); в Приморском крае - (5,2 %), в Хабаровском крае - (5,6 %).</p> <p>З) В течение последних одиннадцати лет на Свердловскую область приходится наибольшее количество случаев экстремально высокого и высокого загрязнения поверхностных вод.</p>

ВЫВОД:

Возобновляемые водные ресурсы России составляют 4,3 тыс. км³ или 10 % мирового речного стока (второе место в мире).

Водохозяйственная обстановка в основном зависит от внутренних факторов, так как только 5 % водных ресурсов поступает с территорий сопредельных государств. Проблема заключается в интенсивном загрязнении бассейнов рек и озер.

В таблице 6.2 представлена обобщенная информация об использовании воды по данным Государственного доклада «Об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году».

Таблица 6.2 - Информация об использовании воды (млн м³)

Федеральный округ	Использовано свежей воды, всего	Использовано на производственные нужды	Использовано на питьевые и хозяйственно-бытовые нужды	Использовано на орошение и с/х водоснабжение	Использовано на прочие нужды
Центральный федеральный округ	8604,49	4905,19	2180,47	112,81	1406,02
Северо-Западный федеральный округ	9588,66	763,34	8426,37	10,79	388,16
Южный федеральный округ	7593,92	1800,57	817,45	4019,88	956,02
Северо-Кавказский федеральный округ	7170,14	2313,12	469,98	2499,54	1887,5
Приволжский федеральный округ	6870,14	4528,2	1496,51	156,91	688,52
Уральский федеральный округ	5190,93	1862,7	699,36	12,21	2116,66
Сибирский федеральный округ	6996,14	5295,69	963,58	148,41	588,46
Дальневосточный федеральный округ	1527,39	982,41	337,42	117,75	89,81

5.1.2 Качество поверхностных вод зависит от структуры и темпов промышленного производства, состояния очистных сооружений, эффективности водоохраной деятельности и состояния транспортной инфраструктуры.

Долгосрочная тенденция

А) В период с 2001 по 2017 год в водном хозяйстве отмечалось последовательное снижение объемов поступления загрязняющих веществ со сточными водами в водоемы Российской Федерации: с 54,7 млрд м³ до 42,6 млрд м³ (снижение на 22 %) (данные Росстата). Это связано с уменьшением потребления воды для нужд промышленного производства, стабилизацией забора воды для сельского хозяйства, уменьшением потребления

	<p>воды для хозяйственно-бытовых нужд. В целом, по данным статистической отчетности, доля нормативно очищенных стоков выросла на 4 %. Также отмечается сокращение сброса недостаточно очищенных стоков на 30 %.</p> <p><i>В приложении 6.2 представлена информация о динамике сброса загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты.</i></p>
<p>Источники загрязнения водных объектов</p>	<p>Б) Сточные воды, образующиеся в результате деятельности аграрного, промышленного и коммунального хозяйства, остаются главной причиной загрязнения водных объектов минеральными, биогенными и органическими веществами, многие из которых токсичны.</p>
<p>Негативные тенденции в изменении качества вод</p>	<p>В) На фоне уменьшения общих объемов сброса загрязненных стоков в водоемы отмечается резкое увеличение поступления нитратов в водные объекты: с 201,3 тыс. тонн до 404,8 тыс. тонн (более чем в 2 раза в период с 2001 по 2017 год).</p> <p>Г) Доля взвешенных веществ, марганца, нитритного азота в экстремально высокие и высокие загрязнения вод составляет 59 %. Резко возрос дефицит растворенного в воде кислорода. На долю загрязнения тяжелыми металлами (марганец, цинк, медь, никель, железо, ртуть, молибден, свинец) пришлось 30 % от общего числа случаев экстремально высокого и высокого загрязнения.</p> <p>Д) Поступление в водоемы значительного количества нитратов и других загрязняющих веществ делает водную</p>

	<p>среду токсичной, снижает содержание кислорода в воде.</p>
<p>Эффективность очистных сооружений</p>	<p>Е) Большинство очистных сооружений и используемые на них технологии устарели и не позволяют должным образом очищать стоки от химических загрязнений и биогенных элементов.</p> <p>В водах, прошедших биологическую очистку, сохраняется большое количество соединений азота и фосфора, что приводит к интенсивному росту и развитию многочисленных микроорганизмов, приводящих к изменению состояния водных экосистем.</p>
<p>Города – лидеры по объемам загрязненных стоков</p>	<p>Ж) Среди городских агломераций наибольшие суммарные объемы загрязненных стоков в водные объекты имеют Москва и Санкт-Петербург. При этом значительная часть таких стоков приходится на коммунальные канализации. Крупными загрязнителями также являются: Красноярск, Владивосток, Волгоград, Нижний Новгород, Братск, Челябинск, Нижний Тагил, Магнитогорск, Казань, Екатеринбург, Ярославль, Самара, Кемерово, Ростов-на-Дону, Березники, Омск, Иркутск и ряд других городов.</p> <p>З) Значительные сбросы загрязненных сточных вод отмечались с территории следующих городов: Кировск (Мурманская обл.), Коряжма и Новодвинск (Архангельская обл.), Усть-Илимск (Иркутская обл.) и некоторых других.</p> <p>И) В ряде городов отмечается снижение загрязненных стоков в период с 2009 по 2017 год (например, в Москве - на 47 %, Красноярске - на 36 %). В этот же период объем</p>

загрязненных стоков увеличился в Магнитогорске - на 37 %, Нижнем Новгороде – на 16 %.

На рисунке 6.2 представлена информация об объемах сброса загрязненных вод в разрезе субъектов Российской Федерации в 2017 году.

Общий объем сброса загрязненных сточных вод в 2017 году составляет 13,6 млрд куб. м

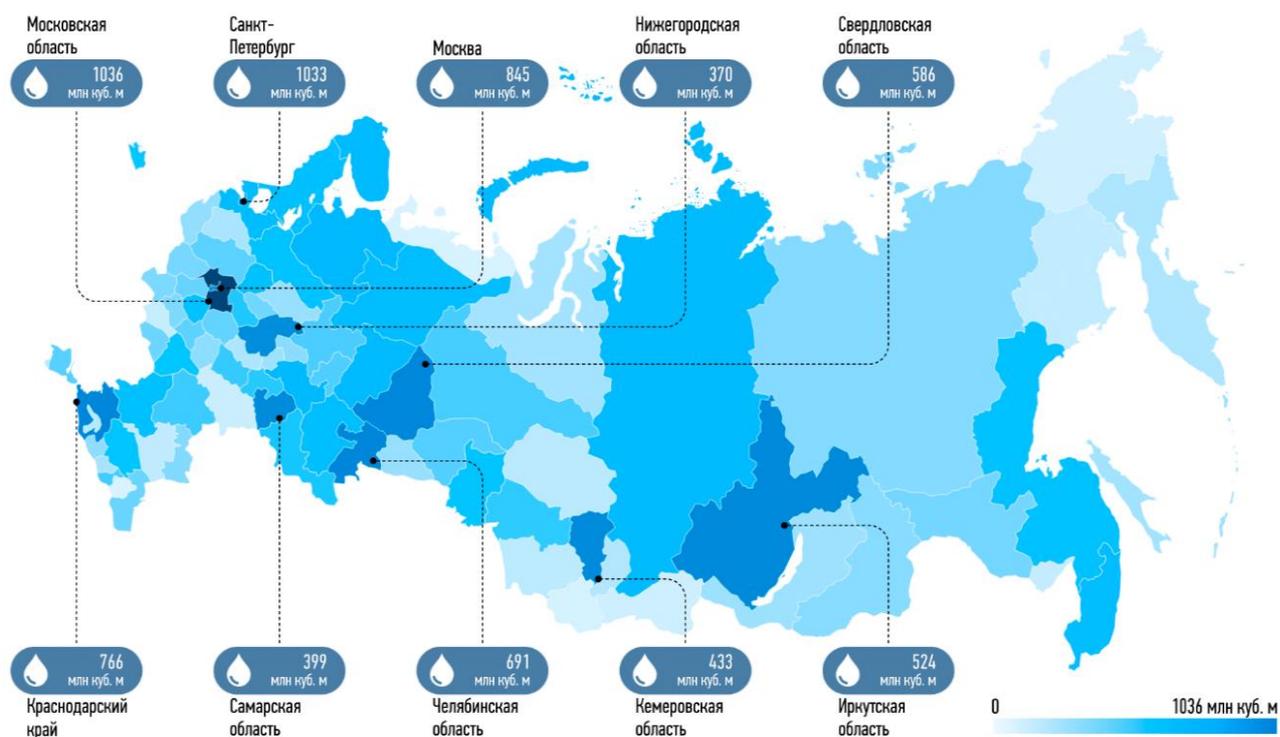


Рисунок 6.2 – Объемы сброса загрязненных сточных вод в 2017 году

ВЫВОДЫ:

Современный уровень очистки сточных вод для сохранения устойчивых трендов сокращения антропогенной нагрузки на водные экосистемы является недостаточным.

Для наращивания темпов сокращения антропогенной нагрузки на водные экосистемы требуется активизация инвестиционной деятельности операторов коммунальных очистных сооружений при поддержке местных администраций,

водопользователей промышленного и сельскохозяйственного сектора, повышение эффективности государственного экологического надзора.

6.2 Оздоровление Волги

6.2.1 Общие положения

Наиболее остро эколого-водохозяйственные проблемы проявляются в бассейне реки Волги.

Параметры антропогенной нагрузки	<p>А) В бассейне реки Волги проживает около 60 млн человек, сосредоточено 50 % сельскохозяйственного и 45 % промышленного производства страны.</p> <p>Ежегодно в водные объекты бассейна реки Волги сбрасывается более 6 км³ сточных вод, из которых 90 % (5,5 км³) - без очистки или недостаточно очищенными³².</p> <p>Нагрузка на водные ресурсы реки Волги в 8 раз выше, чем в среднем по России; уровень антропогенного воздействия вызывает деградацию реки, накопление в донных отложениях загрязняющих веществ.</p>
Основные источники загрязнения	<p>Б) 80 % отводимых в Волгу загрязненных сточных вод приходится на долю организаций водопроводно-канализационного хозяйства.</p> <p>Наибольшие объемы загрязненных стоков в водные объекты формируют Москва, Волгоград, Нижний Новгород, Казань, Ярославль, Самара.</p>

³² По материалам Совещания у Председателя Правительства Российской Федерации о сохранении, предотвращении загрязнения и рациональном использовании реки Волги – URL: <http://government.ru/all/28770/>

Изменения гидрологического режима

В) Сток реки Волги, среднее многолетнее значение которого составляет 256 км^3 , зарегулирован каскадом водохранилищ комплексного назначения, суммарная полезная емкость которых около 80 км^3 .

Изменения гидрологического режима негативно отразились прежде всего на низовьях Волги - изменение объемов стока по сезонам года привело к сокращению поступления воды в период половодья в Волго-Ахтубинскую пойму и в дельту реки Волги, в связи с чем нарушились условия существования водных и наземных экосистем.

Состояние уникального природного комплекса Нижней Волги и показатели функционирования водохозяйственного комплекса этого региона стали чрезвычайно зависимы от параметров весеннего обводнения, оптимальный объем которого ввиду ограниченных ресурсных возможностей каскада не может быть гарантирован.

ВЫВОД: Основными проблемами водохозяйственного комплекса Волжского бассейна являются: необходимость модернизации очистных сооружений; ликвидация объектов накопленного экологического вреда, создающих риски аварийных загрязнений вод; обеспечение устойчивого функционирования водохозяйственной системы низовьев реки.

В рамках ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах» в бассейне реки Волги был осуществлен комплекс мер, направленных на восстановление и экологическую

реабилитацию водных объектов, реализацию водоохраных мероприятий, стимулирование модернизации очистных сооружений.

**Экологическая
реабилитация**

А) С 2012 по 2018 год в рамках ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах» на восстановление и экологическую реабилитацию водных объектов направлено 4,7 млрд руб., в том числе 3,3 млрд руб. - из федерального бюджета.

Осуществлена реализация 30 мероприятий в 19 субъектах Российской Федерации (Республике Татарстан, Удмуртской Республике, Астраханской области, Брянской области, Владимирской области, Волгоградской области, Воронежской области, Липецкой области, Московской области, Рязанской области, Тамбовской области, Томской области, Ярославской области). Площадь восстановленных частей водоемов – 1 530 га, протяженность восстановленных участков водотоков - 97,5 км, численность населения, проживающего в непосредственной близости к реабилитированным водным объектам, улучшившего условия проживания – 436 тыс. человек.

Нижняя Волга

Б) Минприроды России разработана Концепция рационального использования водных ресурсов и устойчивого функционирования водохозяйственного комплекса Нижней Волги, сохранения уникальной системы Волго-Ахтубинской поймы, мероприятия которой нашли отражение в паспорте приоритетного проекта «Сохранение и предотвращение загрязнения

реки Волги», паспорте федерального проекта «Оздоровление Волги».

6.2.2 Цель федерального проекта «Оздоровление Волги»

Целью федерального проекта «Оздоровление Волги» (далее - федеральный проект №6) является улучшение экологического состояния реки Волги и обеспечение устойчивого функционирования водохозяйственного комплекса Нижней Волги.

В целях улучшения экологического состояния реки Волги и условий жизни населения паспортом федерального проекта №6 предусмотрено решение задач, связанных со снижением антропогенного воздействия и сокращением сброса загрязненных сточных вод, изоляцией и ликвидацией источников негативного воздействия на реку Волгу от объектов накопленного экологического вреда, включая затонувшие суда.

Предусмотрен комплекс мер, обеспечивающих рациональное использование водных ресурсов, и устойчивое функционирование водохозяйственного комплекса Нижней Волги за счет дополнительного обводнения Волго-Ахтубинской поймы, улучшения распределения стока, восстановления пропускной способности русел рек, мелиоративных систем и каналов-рыбоходов. Эти меры являются важными составляющими разработанной Минприроды России Концепции рационального использования и устойчивого функционирования водохозяйственного комплекса Нижней Волги и сохранения уникальной системы Волго-Ахтубинской поймы и приоритетного проекта «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги».

Справочно. В рамках реализации приоритетного проекта «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги» на территории Волго-Ахтубинской поймы в 2018 году реализовано 4 природоохранных мероприятия в

Волгоградской и Астраханской областях, площадью 126 га и протяженностью 29,4 км.

6.2.3 Основные этапы реализации федерального проекта «Оздоровление Волги», имеющие общественно значимые результаты

Реализация комплекса мероприятий федерального проекта №6 позволит достичь к концу 2024 года следующих основных результатов:

1. Обеспечить снижение объёма отводимых в реку Волгу загрязнённых сточных вод с 3,17 км³/год до 1,05 км³/год (на 2,12 км³/год) за счёт завершения работ по строительству, реконструкции (модернизации) коммунальных очистных сооружений.

2. Обеспечить восстановление водных объектов Нижней Волги, протяженностью 571,3 км, с 28,7 км в 2018 году до 600 км в 2024 году.

Основные этапы реализации федерального проекта №6 в соответствии с паспортом:

2019 год - будет завершена оценка систем очистки сточных вод, сбрасываемых в реку Волгу, на соответствие нормативам, а также разработаны и утверждены региональные программы по строительству и реконструкции (модернизации) очистных сооружений предприятий водопроводно-канализационного хозяйства, по результатам которых будет определен перечень мероприятий федерального проекта №6.

2019-2024 годы - будут реализованы мероприятия по строительству и реконструкции (модернизации) очистных сооружений предприятий водопроводно-канализационного хозяйства, предусмотренные региональными программами.

2023 год – будет построен комплекс гидротехнических сооружений, обеспечивающих в меженный период дополнительное обводнение Волго-Ахтубинской поймы.

2019-2024 годы – будет реализован комплекс мероприятий, направленный на улучшение распределения стока, восстановление пропускной способности русел рек, мелиоративных систем и каналов - рыбоходов (расчистка и углубление дна каналов - рыбоходов, каналов государственной мелиоративной сети; расчистка участков водных объектов; строительство водопропускных сооружений).

2022-2024 годы – будут подняты и утилизированы затонувшие суда, представляющие наибольшую экологическую угрозу реке Волге.

Кроме того, в период реализации федерального проекта №6 Росприроднадзором будут проводиться дополнительные контрольно-надзорные мероприятия, направленные на выявление и пресечение фактов несанкционированных сбросов загрязненных сточных вод в реку Волгу и ее притоки.

Реализация мероприятий, предусмотренных федеральным проектом №6, позволит обеспечить предотвращение чрезвычайных ситуаций, связанных с работой систем водоотведения и очистки сточных вод, создать условия для эффективного функционирования и устойчивого развития водохозяйственного комплекса в бассейне реки Волги.

В рамках реализации федерального проекта №6 будут достигнуты следующие общественно-значимые результаты:

- кратное снижение поступления загрязняющих веществ со сточными водами, в том числе биогенных. Это позволит снизить площадь распространения сине-зеленых водорослей и улучшить качество воды по химическим показателям;

- снижение рисков, связанных с аварийным загрязнением вод, используемых в качестве источников питьевого и хозяйственного водоснабжения, токсичными веществами;

- обеспечение устойчивого функционирования водохозяйственного комплекса Нижней Волги и создание благоприятных условий для комфортного

проживания населения, гарантированного орошения, воспроизводства биоразнообразия, рекреации;

– подготовка программы, направленной на поддержание и восстановление водного биоразнообразия реки Волга (ответственный – Росрыболовство).

Кроме того, Минобрнауки России будет разработана концепция по снижению поступления загрязняющих веществ с естественных ландшафтов селитебных территорий, земель сельскохозяйственного значения, промышленных площадок предприятий, предприятий животноводческого комплекса, полигонов захоронений и свалок, объектов транспортной инфраструктуры.

6.2.4 Оценка достижимости целей и социально-экономических последствий федерального проекта «Оздоровление Волги»

На экологическое состояние реки Волги также влияют объекты производства и коммунального хозяйства, расположенные в пределах бассейнов рек Камы и Оки. Сброс сточных вод в бассейн реки Волги осуществляется с территории 39 субъектов Российской Федерации.

Реализация мероприятий федерального проекта №6 предусмотрена на территории 16 субъектов Российской Федерации: Республики Марий Эл, Республики Татарстан, Чувашской Республики, Астраханской области, Волгоградской области, Вологодской области, Ивановской области, Костромской области, Московской области, Нижегородской области, Самарской области, Саратовской области, Тверской области, Ульяновской области, Ярославской области, г. Москвы.

Ряд субъектов Российской Федерации, территории которых прилегают к бассейну реки Волги, также выразили желание стать участниками федерального проекта №6: Удмуртская Республика, Орловская область, Республика Башкортостан.

В связи с тем, что участниками федерального проекта №6 являются 16 из 39 субъектов Российской Федерации, с территории которых осуществляется сброс не нормативно очищенных промышленно-коммунальных стоков, имеются риски неполного решения стратегической задачи, предусмотренной подпунктом «б» пункта 7 Указа №204.

6.2.5 Институциональные и иные ограничения решения задач и достижения ключевых показателей эффективности федерального проекта «Оздоровление Волги»

1. Отсутствие законодательного регулирования в части полномочий по подъёму и утилизации затонувших судов, расположенных вне судового хода в акваториях рек.

2. Ограничения, связанные с предоставлением субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации только при условии использования отечественного оборудования, что не всегда экономически оправданно.

6.2.6 Оценка финансовой обеспеченности федерального проекта «Оздоровление Волги»

Бюджет проекта на период его реализации 2019 – 2024 годы составляет 205 378,8 млн рублей; из них:

- средства федерального бюджета – 133 709,5 млн рублей, из них межбюджетные трансферты – 129 780,2 млн рублей;
- бюджеты субъектов Российской Федерации – 22 742,5 млн рублей.
- внебюджетные источники – 48 26,8 млн рублей.

6.2.7 Выводы и предложения

1. Реализация комплекса мероприятий, предусмотренных федеральным проектом №6, позволит сократить поступление загрязненных сточных вод в реку Волгу.

2. Выявлена потребность в реализации мероприятий по строительству (реконструкции) канализационных очистных сооружений в границах всего Волжского бассейна, включая крупные притоки рек Камы и Оки.

3. Целесообразно рассмотреть следующие вопросы:

– о компенсации проведения проектно-изыскательных работ при строительстве и реконструкции (модернизации) очистных сооружений водопроводно-канализационного хозяйства и подводящих к ним коллекторов при условии наличия положительного заключения государственной экспертизы;

– о выполнении технико-экономического обоснования и последующего включения в федеральный проект №6 мероприятий по воспроизводству водных биоресурсов реки Волги, строительству дополнительных очистных сооружений ливневой канализации, обустройству водоохраных и рекреационных зон;

– о возможности финансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации либо муниципального образования, связанного с реализацией мероприятий по строительству и реконструкции (модернизации) очистных сооружений водопроводно-канализационного хозяйства и подводящих к ним коллекторов или объектов питьевого водоснабжения путем заключения концессионного соглашения.

6.3 Сохранение экосистемы озера Байкал

6.3.1 Общие положения

Согласно федеральному закону от 1 мая 1999 г. №94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (далее – Закон №94) охрана озера Байкал осуществляется путем выделения Байкальской природной территории, ее зонирования, запрета и ограничения на ней хозяйственной и иной деятельности.

Объект Всемирного природного наследия «Озеро Байкал», указанный в документах номинации объекта в ЮНЕСКО, имеет площадь 8,868 млн га (88,68 тыс. км²). Байкальская природная территория имеет общую площадь 386,16 тыс. км² (включая акваторию озера Байкал), в том числе на сухопутной территории, прилегающей к озеру - 354,68 тыс. км².

В Законе №94-ФЗ выделена центральная экологическая зона, которая объединяет объект Всемирного природного наследия «Озеро Байкал» и прилегающие особо охраняемые природные территории, на которых запрещается осуществление хозяйственной деятельности. В результате соответствующие запреты распространяются на всю центральную зону, в том числе на земли особо охраняемых природных территорий, поселений, сельскохозяйственного и иного целевого землепользования.

При этом объект Всемирного природного наследия «Озеро Байкал» не выделен в составе Байкальской природной территории и его центральной экологической зоны в качестве самостоятельной единицы природоохранного регулирования.

Дискуссионным является вопрос об определении содержания термина «экологическая система озера Байкал», так как в Законе №94-ФЗ эта система четко не определена. Также в Законе №94-ФЗ четко не установлено, что сохранение качества водного ресурса и биологического разнообразия озера Байкал имеет первичное значение по отношению к региональному природоохранному и ресурсно-хозяйственному комплексу, расположенному на водосборной площади. В результате установлен жесткий запретительный

режим использования сухопутной территории, прилегающей к озеру Байкал, который не предполагает отмену или ослабление административных ограничений в зависимости от качества водного ресурса и состояния биологического разнообразия непосредственно в озере Байкал.

Целью федерального проекта «Сохранение озера Байкал» (далее – федеральный проект №7) является улучшение к концу 2024 года экологического состояния (экологическое оздоровление) озера Байкал за счет сокращения объемов сбросов, объема загрязненных сточных вод в озеро Байкал и другие водные объекты Байкальской природной территории на 28,2%, снижение общей площади территорий, подвергшихся высокому и экстремально высокому загрязнению и оказывающих воздействие на озеро Байкал, на 448,9 га.

Сроки реализации федерального проекта №6: 1 января 2019 г. – 31 декабря 2024 г.

Участники федерального проекта №7: Минприроды России, Минстрой России, Росрыболовство, Росводресурсы, Росгидромет, Роснедра, Правительство Иркутской области, Правительство Республики Бурятия, Правительство Забайкальского края.

Для осуществления мониторинга достижения указанной цели утверждены следующие показатели:

1. Сокращение объемов сбросов загрязненных сточных вод в озеро Байкал и другие водные объекты Байкальской природной территории, %;
2. Снижение общей площади территорий, подвергшихся высокому и экстремально высокому загрязнению и оказывающих воздействие на озеро Байкал, га;
3. Увеличение количества выпускаемых водных биологических ресурсов, млн. особей;
4. Увеличение протяженности сооружений инженерной защиты, км²;
5. Охват Байкальской природной территории государственным экологическим мониторингом, %.

Расчет показателей эффективности будет осуществляться ежегодно на основании соответствующих методик, разработанных и утвержденных участниками федерального проекта №7.

6.3.2 Основные этапы реализации федерального проекта «Сохранение озера Байкал»

Разработан и утвержден План мероприятий по реализации федерального проекта №7 на период с 1 января 2019 г. по 31 декабря 2021 г., содержащий мероприятия, направленные на достижение цели и решение задач, предусмотренных федеральным проектом №7:

1. Сохранение и воспроизведение уникальных водных биологических ресурсов озера Байкал (должно быть выпущено не менее 300 млн шт. личинок омуля, 300 тыс. шт. молоди омуля и 300 тыс. шт. молоди осетра). Ответственный исполнитель – Росрыболовство. Срок реализации – 31 декабря 2021 г.

В 2024 г. будут достигнуты следующие показатели: выпущено не менее 750 млн шт. личинок омуля, 1,5 млн шт. молоди омуля и 1,5 млн шт. молоди осетра.

2. Модернизация и создание новых очистных сооружений, необходимых для очистки загрязненных сточных вод, поступающих в озеро Байкал и другие водные объекты Байкальской природной территории, общей мощностью не менее 350 тыс. м³ в сутки, построены сооружения инженерной защиты общей протяженностью не менее 18 км. Ответственный исполнитель – Минстрой России. Срок реализации – 31 декабря 2021 г.

Сокращение объема поступления загрязненных сточных вод в озеро Байкал и другие водные объекты Байкальской природной территории составит: в 2021 г. - 14,4 %, в 2024 г. – 28,2 %.

3. Обеспечена высокая достоверность, оперативность, доступность и полнота сведений государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) площади Байкальской

природной территории. Ответственные исполнители – Минприроды России, Росгидромет и Роснедра. Срок реализации – 31 декабря 2021 г.

В 2024 г. охват площади Байкальской природной территории государственным экологическим мониторингом составит 93 %.

4. Снижение общей площади территорий, подвергшихся высокому и экстремально высокому загрязнению и оказывающих воздействие на озеро Байкал. Ответственные исполнители – Правительство Иркутской области и Правительство Республики Бурятия. Срок реализации – 31 декабря 2021 г.

В 2024 г. снижение общей площади территории, подвергшейся высокому и экстремально высокому загрязнению, составит не менее чем на 448,9 га (в 2019 г. - 162 га, в 2020 г. - 128 га, в 2021 г. – 51,9 га, в 2022 г. – 32 га, в 2023 г. – 54 га).

5. Завершение мероприятий федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы» (далее – ФЦП) по совершенствованию и развитию объектов инфраструктуры, необходимых для сохранения уникальной экосистемы озера Байкал. Ответственный исполнитель – Минприроды России. Срок реализации – 31 декабря 2021 г.

В 2021 г. будут достигнуты целевые индикаторы, предусмотренные указанной ФЦП.

6. Осуществлено нормативно-правовое и научно-методическое обеспечение реализации мероприятий по сохранению озера Байкал. Ответственный исполнитель – Минприроды России. Срок реализации – 31 декабря 2021 г. *(в том числе разработаны методики расчета показателей эффективности федерального проекта №7, подготовлены проекты документов, предусматривающих внесение изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации в области сохранения озера Байкал, для устранения выявленных проблем в государственном регулировании вопросов охраны экосистемы озера Байкал и Байкальской природной территории).*

7. Реализованы проекты территориального развития субъектов Российской Федерации - участников федерального проекта №7 на принципах устойчивого развития, включая развитие экологического туризма и сопутствующей инфраструктуры, а также системные меры по экологическому развитию Байкальской природной территории.

Таким образом, к 2024 г. будут реализованы все запланированные проекты территориального развития субъектов Российской Федерации - участников федерального проекта №7 в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, включая развитие экологического туризма и сопутствующей инфраструктуры. Приняты системные меры по экологическому развитию Байкальской природной территории.

6.3.3 Институциональные и иные ограничения решения задач и достижения показателей федерального проекта «Сохранение озера Байкал»

Институциональные и иные ограничения на региональном и муниципальном уровнях, препятствующие комплексному подходу к решению задач и достижению ключевых показателей эффективности федерального проекта №7, отсутствуют. Стоит отметить несовершенство нормативной правовой базы в сфере охраны экосистемы озера Байкал и Байкальской природной территории.

Задача по совершенствованию законодательства будет решена в рамках мероприятий по осуществлению нормативного правового регулирования и научно-методического обеспечения федерального проекта № 7, реализация которых предусмотрена за счет средств федерального бюджета, выделяемых Минприроды России на осуществление основной деятельности.

В рамках реализации федерального проекта №7 планируется разработка и утверждение следующих нормативных актов:

А) Проект федерального закона по внесению изменений в статью 11 Закона №94-ФЗ и Лесной кодекс Российской Федерации в части возможности перевода земель лесного фонда в земли других категорий и проведения сплошных санитарных рубок в лесах, расположенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории (далее – законопроект 1);

Описание проблемы, на решение которой направлен законопроект 1. Запрет на проведение сплошной санитарной рубки в центральной экологической зоне, в том числе в лесах, расположенных в водоохранных зонах, приводит к ухудшению санитарного состояния поврежденных насаждений и увеличению ущерба от воздействия неблагоприятных факторов.

Законопроект 1 предусматривает снятие запретов на проведение сплошных санитарных рубок в лесах, расположенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории.

Б) Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Перечень видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 г. №643» (далее – проект постановления).

Описание проблемы, на решение которой направлен проект постановления. Правоприменительная практика и действующие постановления судов Российской Федерации показали, что при исполнении пункта 21 Перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2001 г. №643, возникают проблемы, связанные с невозможностью реализации социальных программ и государственной поддержки населения, связанных с предоставлением земельных участков в собственность граждан для последующего строительства. Это создает социальную напряженность в регионе.

Проектом постановления предусматривается уточнение формулировок запрещенных видов деятельности с целью снятия необоснованного запрета на строительство жилых домов в границах населенных пунктов, расположенных в центральной зоне Байкальской природной территории.

6.3.4 Оценка достижимости целей и социально–экономических последствий федерального проекта «Сохранение озера Байкал»

Федеральный проект №7 включает в себя комплекс мероприятий по снижению общей площади территорий, подвергшихся высокому и экстремально высокому загрязнению и оказывающих воздействие на озеро Байкал; по модернизации и строительству очистных сооружений, необходимых для очистки загрязненных сточных вод, поступающих в озеро Байкал и другие водные объекты Байкальской природной территории; по строительству сооружений инженерной защиты; по сохранению и воспроизведению уникальных водных биологических ресурсов озера Байкал. Государственным мониторингом окружающей среды будет охвачено 93 % площади Байкальской природной территории.

В случае финансирования федерального проекта №7 в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на его реализацию, отсутствуют риски недостижения указанных целей федерального проекта №7. Административных барьеров и правовых коллизий, способных повлиять на достижимость результатов, не выявлено.

6.3.5 Оценка финансовой обеспеченности федерального проекта «Сохранение озера Байкал»

Финансовое обеспечение реализации федерального проекта №7 составляет – 34 116,7 млн рублей, в том числе:

– федеральный бюджет – 29 486,5 млн рублей (из них межбюджетные трансферты бюджету (ам) – 27 222,2 млн рублей);

– консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации – 4 453,8 млн рублей;

– внебюджетные источники – 176,4 млн рублей.

В период 2019-2021 гг. финансовое обеспечение федерального проекта №7 определено в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на эти цели, в соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2018 года № 459-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

В настоящее время федеральный проект №7 полностью обеспечен средствами бюджета Российской Федерации с учетом разграничения полномочий между различными уровнями власти, а также средствами внебюджетных источников при учете реализации мероприятий, заложенных в утвержденном плане мероприятий до 2021 года, и с учетом запланированных мероприятий до 2024 года. Цели и задачи, предусмотренные паспортом федерального проекта №7, достижимы в рамках предусмотренного финансирования (34 116,8 млн рублей). Однако, в случае включения в федеральный проект №7 новых объектов, потребуется дополнительное ресурсное обеспечение.

6.3.6 Выводы и предложения

1) В федеральном проекте «Сохранение озера Байкал» предусмотрен комплекс мероприятий в объеме, необходимом и достаточном для достижения его целей и показателей.

2) С учетом выявленной Счетной палатой Российской Федерации низкой эффективности бюджетных расходов в рамках реализации ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы», будет усилен контроль и обеспечена открытость информации о расходовании бюджетных средств в рамках реализации федерального проекта №7.

6.4 Сохранение уникальных водных объектов

6.4.1 Целью федерального проекта «Сохранение уникальных водных объектов» (далее - федеральный проект №8) является сохранение к 2024 году не менее 98 уникальных водных объектов за счет восстановления и экологической реабилитации не менее 23,5 тыс. га водных объектов, расчистки участков русел рек не менее 260 км, а также очистки от мусора берегов и прибрежной акватории озер (в том числе Телецкого, Ладожского, Онежского) и рек (в том числе Дона, Оби, Енисея, Амура, Урала, Печоры).

В рамках реализации федерального проекта №8 к 2024 году должна быть решена задача по восстановлению и экологической реабилитации водных объектов, улучшению экологического состояния озер и водохранилищ, улучшению экологического состояния гидрографической сети, а также по очистке от мусора берегов и прилегающих акваторий водных объектов, сохранению Телецкого озера.

6.4.2 Основные этапы реализации федерального проекта «Сохранение уникальных водных объектов», имеющие общественно значимые результаты:

1. Экологическая реабилитация не менее 33 водных объектов площадью не менее 7580 га.
2. Расчистка участков рек (водохранилищ) и озер (не менее 35 водных объектов) на площади не менее 15200 га.
3. Расчистка не менее 30 участков русел рек и озер протяжённостью не менее 260 км и площадью не менее 730 га.
4. Очистка от бытового мусора и древесного хлама не менее 9000 км берегов водных объектов с привлечением не менее 4,5 млн человек волонтерского движения.

5. Улучшение экологических условий проживания 4,8 млн человек вблизи не менее 98 водных объектов.

6. Реализация комплекса мероприятий по созданию не менее 4 объектов инфраструктуры, направленных на снижение негативного воздействия на Телецкое озеро.

В реализации федерального проекта №8 принимают участие 42 субъекта Российской Федерации. Реализация мероприятий по направлению «Восстановление и экологическая реабилитация водных объектов» будет осуществляться на территории 21 субъекта Российской Федерации; по направлению «Улучшение экологического состояния гидрографической сети» - на территории 32 субъектов Российской Федерации.

В 2019 году запланирована реализация 8 мероприятий по восстановлению и экологической реабилитации водных объектов 7 субъектами Российской Федерации (Республикой Ингушетия, Владимирской области, Калужской области, Курской области, Липецкой области, Московской области, Ростовской области).

В рамках реализации мероприятий по улучшению экологического состояния гидрографической сети согласован и утвержден перечень 27 водоохранных мероприятий на 2019 год по 21 субъекту Российской Федерации (Удмуртской Республике, Алтайскому краю, Пермскому краю, Владимирской области, Ивановской области, Калининградской области, Калужской области, Курганской области, Ленинградской области, Липецкой области, Московской области, Новосибирской области, Пензенской области, Ростовской области, Саратовской области, Свердловской области, Тверской области, Тюменской области, Ульяновской области, Челябинской области, г. Санкт-Петербургу).

Также в рамках федерального проекта №8 в 2019 году будут реализованы мероприятия по очистке от мусора берегов и прилегающих акваторий водных объектов, в том числе Ладожского, Онежского, Телецкого озер, рек Енисея, Дона, Урала, Печоры, Оби и Амура. Протяженность очищенной прибрежной

полосы водных объектов составит 1500 км. В данных мероприятиях будет принимать участие не менее 0,8 млн человек.

В рамках реализации федерального проекта №8 будут достигнуты следующие общественно-значимые результаты:

– площадь восстановленных водных объектов составит свыше 20 тыс. га. Это позволит улучшить экологические условия проживания вблизи водных объектов для 4,8 млн граждан. Протяженность очищенной прибрежной полосы водных объектов составит 9000 км.

Помимо практических мероприятий по очистке прибрежной полосы, реализация федерального проекта №8 позволит сформировать в сознании жителей России основные принципы бережного отношения к водным объектам как к уникальным, жизненно важным ресурсам, повысить уровень экологической культуры граждан Российской Федерации вне зависимости от возрастной категории.

6.4.3 Институциональные и иные ограничения решения задач и достижения показателей федерального проекта «Сохранение уникальных водных объектов»

Требуют совершенствования:

- действующая методика определения общего объема субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации;
- правила расходования и учета субвенций.

Выявлены следующие риски недостижения показателей федерального проекта №8:

- несвоевременное формирование пакета документов для обоснования получения средств бюджетов всех уровней;
- определение по результатам торгов некомпетентного исполнителя, выбранного в результате снижения им цены контракта. Для снижения

указанного риска необходимо усилить контроль за разработкой документации для проведения торгов и усовершенствовать механизм конкурентных процедур.

6.4.4 Оценка финансовой обеспеченности федерального проекта «Сохранение уникальных водных объектов»

Бюджет федерального проекта №8 за период его реализации 2019 – 2024 годы составляет 15 152,0 млн рублей, из них:

- федеральный бюджет – 13 283,0 млн рублей, из них:
 - субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации – 5 952,4 млн рублей,
 - субвенции из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации - 4 029,1 млн рублей;
- консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации – 1 869,0 млн рублей.

Исходя из анализа реализуемых схем комплексного использования и охраны водных объектов и поступивших предложений субъектов Российской Федерации, совокупный объём финансирования мероприятий, направленных на сохранение уникальных водных объектов, оценивается на сумму более 40 млрд рублей, что значительно превышает текущий бюджет федерального проекта №8 (15 млрд рублей).

6.5 Заключительные положения по разделу «Экологическая реабилитация водных объектов»

6.5.1 Водные объекты – важнейший ресурсный и средообразующий компонент природных систем Российской Федерации. Водные объекты - это моря, озера, реки, болота, ледники, подземные воды, которые связаны между собой глобальным круговоротом воды в биосфере. Основные принципы регулирования водных отношений определяются значимостью водных

объектов в качестве основы жизни и деятельности человека. Важнейшей функцией водного хозяйства является сохранение водных объектов и обеспечение рационального использования водноресурсного потенциала. Водохозяйственная и экологическая безопасность – важнейшая составляющая национальной безопасности.

Базовыми нормативными и стратегическими документами являются Водный кодекс Российской Федерации и Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года. В системе водного хозяйства реализуются федеральные целевые программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы», «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012-2020 годах».

6.5.2 Национальный проект «Экология» включает три федеральных проекта «Сохранение озера Байкал», «Оздоровление Волги» и «Сохранение уникальных водных объектов». Эти проекты направлены:

- на обеспечение экологической реабилитации водных объектов, в том числе на реализацию проекта, направленного на сокращение в три раза доли загрязнённых сточных вод, отводимых в реку Волгу, на устойчивое функционирование водохозяйственного комплекса Нижней Волги и сохранение экосистемы Волго-Ахтубинской поймы;

- на сохранение уникальных водных объектов, в том числе реализацию проекта по сохранению озера Байкал, а также мероприятий по очистке от мусора берегов и прибрежной акватории Байкала, Телецкого, Ладожского, Онежского озёр и рек Волги, Дона, Оби, Енисея, Амура, Урала, Печоры.

6.5.3 Рабочая группа приняла к сведению информацию, предоставленную ответственными исполнителями федеральных проектов, об отсутствии значимых проблемных вопросов в части организации работ и

институциональных рисков в достижении целевых показателей федеральных проектов.

Вместе с тем Рабочая группа обращает внимание на два проблемных аспекта:

1) сохраняются риски неполного выполнения стратегической задачи, предусмотренной Указом № 204, в части сокращения в три раза доли загрязнённых сточных вод, отводимых в реку Волгу. Эти риски, по мнению экспертов и ряда субъектов Российской Федерации, связаны с тем, что в федеральном проекте «Оздоровление Волги» предусмотрено участие 16 субъектов из 39 субъектов Российской Федерации, территории которых находятся в бассейне реки Волга;

2) действующая модель управления использованием и охраной водных объектов и регулирования финансово-экономической деятельности водного хозяйства ограничивает возможность привлечения внебюджетных средств на водных объектах федерального значения. По этой причине для выполнения мероприятий по очистке берегов, русел рек, экологической реабилитации водных объектов и созданию водоохраной инфраструктуры, имеющей социально-экономическое значение, не привлекаются или привлекаются в ограниченном объеме внебюджетные средства. На реализацию проекта «Сохранение уникальных водных объектов» внебюджетные средства не предусмотрены; на реализацию проекта «Сохранение озера Байкал» - в объеме 5 %, на реализацию проекта «Оздоровление Волги» - в объеме 15 % от общих объемов финансирования этих проектов.

6.5.4 Рабочая группа рекомендует Государственному совету принять следующее решение:

1) Предложить Правительству Российской Федерации принять меры по:

- созданию условий и определению правил софинансирования водоохранных мероприятий в рамках проектной деятельности;
- определению критериев отбора участников и кандидатов для участия в проектной деятельности на водных объектах с учетом значимости предлагаемых мероприятий, их технической осуществимости и гарантий софинансирования.

2) Рекомендовать Минприроды России определить методику оценки эффективности реализации региональных водоохранных проектов (программ).

3) Предложить органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации организовать работу региональных проектных офисов по первоочередной подготовке и реализации на принципах софинансирования водоохранных мероприятий, предусматривающих сбалансированное решение социально-экономических задач и задач охраны экологической системы озера Байкал, других уникальных водных объектов.

7 Внедрение наилучших доступных технологий

7.1 Общие положения

7.1.1 Национальные цели, утвержденные Указом № 204, направлены на обеспечение устойчивого развития страны и улучшение качества жизни населения. Для их достижения потребуется сформировать условия для экологически ориентированного экономического развития Российской Федерации, важнейшим из которых является внедрение наилучших доступных технологий (далее – НДТ) в ключевых отраслях материального производства и коммунального хозяйства.

НДТ - инструмент экологического и промышленного развития

А) В базовых отраслях экономики предусматривается создание высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий. Достижение этой цели потребует сбалансированного решения задач повышения ресурсоэффективности и сокращения негативного воздействия на окружающую среду, что будет способствовать обеспечению более эффективного обращения с отходами, улучшению экологической ситуации в городах с высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха, экологическому оздоровлению водных объектов.

Б) НДТ представляют собой важный инструмент экологической промышленной политики в Российской Федерации и должны рассматриваться в качестве основного инструмента как экологического, так и промышленного развития.

Устойчивое развитие

В) Увязка экономических и экологических целей

необходима для обеспечения сбалансированного решения задач устойчивого роста валового внутреннего продукта и улучшения качества окружающей среды. Внедрение НДТ является одним из неперенных условий такого развития и объективным критерием эффективности промышленных компаний, обеспечивающих экономического роста. Если требования к НДТ верно определены и своевременно применены, то следует ожидать последовательного снижения негативного воздействия техногенных факторов на окружающую среду.

Г) Жесткие требования к ресурсоэффективности и экологичности технологических процессов стали не только необходимым элементом социального стандарта в странах ОЭСР, но и позволили государствам с развитыми экономиками отработать механизмы, обеспечивающие защиту собственных рынков, и получить определенные конкурентные преимущества для национальных компаний при выходе на мировой рынок.

Д) Максимальное использование потенциала НДТ потребует дальнейшего совершенствования законодательства, разработки и принятия новых нормативных правовых актов, обеспечивающих межведомственное взаимодействие, необходимое для решения задач устойчивого экономического роста, ускорения технологического развития.

7.1.2 В рамках федерального проекта «Внедрение наилучших доступных технологий» проводится работа по четырем направлениям:

<p>Создание комплексной нормативной правовой базы для перехода на принципы НДТ</p>	<p>А) Установление требований по категорированию всех промышленных объектов по степени негативного воздействия на окружающую среду позволило выделить более 7 тыс. объектов I категории, для которых должны применяться новые принципы экологического нормирования, обязательность подтверждения применения НДТ, автоматический контроль выбросов и сбросов загрязняющих веществ на источниках. Для дальнейшего развития НДТ необходимо выполнить анализ достижения компаниями запланированного уровня НДТ после нескольких лет работы соответствующей системы регулирования.</p> <p>Б) Установление обновленных требований по экологизации производственных процессов для всех объектов негативного воздействия на окружающую среду, отнесенных к I категории, сопровождалось выражением разнополярных мнений о своевременности их введения. Одним из самых чувствительных является вопрос финансирования мероприятий, направленных на выполнение требований НДТ.</p>
<p>Стимулирование деятельности по производству отечественного оборудования</p>	<p>В) Постановка задачи по внедрению НДТ обусловила необходимость создания новой отрасли – экологического машиностроения. Благодаря этому планируется снизить долю импортного оборудования, необходимого для перехода на НДТ, с 50 % в 2018</p>

	году до 36 % в 2024 году.
Техническое перевооружение	Г) Необходимо введение дополнительных стимулирующих мер поддержки роста инвестиций в основной капитал за счет масштабной программы технического перевооружения, в которой смогут принять участие более 7 тыс. предприятий промышленности и ТЭК.

7.1.3 Нормативное правовое регулирование внедрения НДТ

Правовой основой внедрения НДТ является Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон №219-ФЗ).

Закон №219-ФЗ носит комплексный характер и затрагивает практически все сферы регулирования негативного воздействия на окружающую среду, включая вопросы экологической экспертизы, нормирования и экологических разрешений, платы за негативное воздействие на окружающую среду, экологического контроля и государственного экологического надзора.

1) Основная новация – разделение предприятий на 4 категории и применение к ним дифференцированных мер регулирования.

Предусмотрена следующая замена действующих в настоящее время разрешений на выбросы/сбросы: для объектов III категории – представлением отчетности о характеристиках выбросов и сбросов; для объектов II категории – представлением декларации о воздействии на окружающую среду и расчетом нормативов допустимых выбросов, допустимых сбросов; для объектов I категории – единым комплексным экологическим разрешением (далее – КЭР), выдаваемым с учетом принципов НДТ.

В отношении объектов IV категории меры государственного регулирования применяться не будут, за исключением внеплановых проверок.

2) Предусмотрена разработка и публикация информационно-технических справочников НДТ. В информационно-технических справочниках НДТ для маркерных веществ определяются показатели выбросов/сбросов в расчете на единицу произведенной продукции или в других показателях. Предприятия, осуществляющие воздействие с превышением таких показателей, обязаны разработать программы повышения экологической эффективности, содержащие мероприятия по модернизации производства.

В 2017 году приказами Росстандарта утвержден 51 справочник (39 отраслевых справочников и 12 межотраслевых). Все справочники размещены в свободном доступе на сайте Бюро НДТ (<http://burondt.ru>).

3) Предусмотрено регулирование платы за негативное воздействие на окружающую среду и введение мер экономического стимулирования снижения негативного воздействия; установлен закрытый перечень регулируемых веществ; уточнен перечень объектов федерального и регионального экологического надзора.

4) Предусмотрен поэтапный переход на новую систему нормирования. С 2019 по 2022 год 300 предприятий, вклад которых в суммарные выбросы и сбросы загрязняющих веществ по стране составляет не менее 60 %, должны подать заявки на получение КЭР. Остальные предприятия I категории должны будут получить КЭР до 2025 года.

5) Установлены требования к:

- ведению государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;
- осуществлению производственного экологического контроля и представлению отчетности о результатах его проведения;
- оснащению ряда источников объектов I категории приборами непрерывного автоматического контроля и системами передачи данных в надзорные органы.

Отправная точка для исполнения перечисленных важнейших требований Закона № 219-ФЗ – постановка объектов, оказывающих негативное воздействие

на окружающую среду (далее – объекты ОНВ), на государственный учет (порядок постановки утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2016 года № 572).

В перечень включены крупнейшие объекты ОНВ в основных сферах производственной деятельности (см. рисунок 7.1):



Рисунок 7.1 - Крупнейшие объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду в основных сферах производственной деятельности

7.2 Реализация федерального проекта «Внедрение наилучших доступных технологий»

7.2.1 Основные этапы реализации, имеющие общественно-значимые результаты

Основные этапы реализации федерального проекта «Внедрение наилучших доступных технологий» (далее – федеральный проект №9) в соответствии с паспортом:

2018 год – сформирована достаточная нормативная правовая база для внедрения НДТ.

2019 год – будет актуализирована нормативная правовая база, регламентирующая разработку и применение информационно-технических справочников НДТ.

2019 год – будут утверждены правила предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям, в том числе на возмещение части затрат на выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным в рамках реализации инвестиционных проектов по внедрению НДТ на объектах, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящихся к областям применения НДТ.

2020 год – будет разработана программа развития производства отечественных автоматических средств контроля и учета показателей выбросов/сбросов загрязняющих веществ.

2022 год – будут сформированы основные принципы экологической промышленной политики, отраслевые методики и система показателей макроуровня для оценки результатов перехода на принципы НДТ.

2023 год – будут построены, реконструированы (модернизированы) производства оборудования экологического машиностроения.

2024 год – будут:

- внедрена продукция отечественного экологического машиностроения, обеспечивающая повышение эффективности функционирования объектов водоочистки до уровня НДТ; повышена эффективность объектов водоочистки до уровней наилучших доступных технологий посредством внедрения продукции отечественного экологического машиностроения;

- актуализирован 51 справочник НДТ, разработаны новые и актуализированы действующие национальные стандарты НДТ;

- выданы комплексные экологические разрешения (далее – КЭР) всем объектам, оказывающим значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящимся к областям применения НДТ;

- реализован механизм предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на возмещение части затрат на выплату

купонного дохода по облигациям, выпущенным в рамках реализации инвестиционных проектов по внедрению НДТ на объектах, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящихся к областям применения НДТ;

– введены в промышленную эксплуатацию мощности отечественного экологического машиностроения и приборостроения, обеспечивающие производство продукции, используемой при переходе хозяйствующих субъектов на принципы НДТ.

7.2.2 Анализ организационных проблем и системных рисков

1. Хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность на объектах I категории, имеют право обратиться в органы Росприроднадзора за получением КЭР не ранее сроков, установленных Законом № 7-ФЗ. Сроки обращения за получением КЭР для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I категории, и вклад которых в суммарные выбросы, сбросы загрязняющих веществ в Российской Федерации составляет не менее 60 %, – не позднее 31 декабря 2022 года, для всех остальных объектов I категории – не позднее 31 декабря 2024 года.

Нормирование на основе НДТ является основным инструментом предотвращения и контроля загрязнения окружающей среды крупными предприятиями ключевых отраслей промышленности, животноводческих комплексов и предприятий водоснабжения и водоотведения. В то же время, законодательством Российской Федерации предусмотрено внедрение в дополнение к системе технологического нормирования квотирования выбросов и сбросов загрязняющих веществ на основе гигиенических и рыбохозяйственных нормативов. Существуют риски несогласованности указанных систем нормирования.

2. Федеральным законом от 25 декабря 2018 г. № 496-ФЗ «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе» и

Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающие возможность выдачи и переоформления разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду хозяйствующим субъектам до получения ими комплексных экологических разрешений.

Это значит, что хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность на объекте I категории, могут прийти за КЭР не ранее сроков, установленных законом, то есть первые 300 до 2022 года и остальные (около 7 тыс.) до конца 2024 года.

В связи с этим, существует риск недостижения динамики показателя по выдаче КЭР, которая зафиксирована в федеральном проекте №9 и интегрирована в национальный проект «Экология».

Рабочая группа считает важным отметить данный риск и предлагает уточнить показатели динамики выдачи КЭР, исключив указанный показатель на период с 2019 по 2021 год и 2023 год.

В настоящее время подавляющее большинство водных объектов отнесено к водным объектам, имеющим рыбохозяйственное значение. Современное регулирование деятельности промышленных объектов, отнесенных к областям применения НДТ, фактически вводит дополнительные технологические нормативы к действующей системе, основанной на санитарных и рыбохозяйственных нормативах. Эти нормативы, по факту, обязывают предприятия сбрасывать в водные объекты, имеющие рыбохозяйственное значение, более чистую воду, чем питьевая. Такая система нормирования не имеет аналогов в мире: рыбохозяйственные нормативы изначально разрабатывались для защиты нерестилищ и не могут применяться ко всем (или к подавляющему большинству) водным объектам на всей акватории.

Таким образом, целесообразно разработать экологические нормативы качества воды в поверхностных водных объектах, на основе которых будут рассчитываться нормативы допустимых сбросов загрязняющих веществ с применением системы нормирования, основанной на гигиенических и экологических нормативах качества воды в водных объектах и с учетом НДТ (за исключением нерестилищ, на которых должны действовать рыбохозяйственные нормативы).

7.2.3 Институциональные и иные ограничения

В 2015–2019 годах выпущены нормативные правовые акты, информационно-технические справочники и национальные стандарты НДТ. Для их эффективного применения необходимо:

– разработать научно обоснованные подходы к объективной оценке как затрат (которые будет нести промышленность), так и выгод для общества, обусловленных ускоренным экономическим ростом, снижением негативного воздействия на окружающую среду и здоровье населения;

– обеспечить снижение административных барьеров на пути достижения запланированных уровней НДТ (*провести гармонизацию федерального законодательства, актуализацию нормативных правовых актов в сфере охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического благополучия*);

– обеспечить закрепление в федеральном законодательстве правового статуса «межведомственного признания результатов экспертной оценки НДТ» (*внести соответствующие изменения в Закон № 219-ФЗ и отдельные законодательные акты Российской Федерации*).

7.2.4 Оценка достижимости целей и социально-экономических последствий федерального проекта «Внедрение наилучших доступных технологий»

Переход к НДТ основан на принципе последовательного достижения лучших показателей экономической и экологической эффективности предприятий путём постепенного вытеснения устаревших технологических и технических решений и замены их современными.

С этой целью запланирован комплекс мер, способствующих достижению целей федерального проекта №9, в том числе:

1) Запуск новых механизмов поддержки хозяйствующих субъектов в рамках перехода на НДТ, в том числе реализация программы субсидирования части затрат, понесенных в рамках выплат купонного дохода по облигациям, размещенным в рамках реализации проектов по внедрению НДТ.

Субсидии будут предоставляться организациям для снижения затрат на обслуживание долговых обязательств, связанных с реализацией инвестиционных проектов (расходами на проведение проектно-изыскательских, строительно-монтажных и пусконаладочных работ; на приобретение оборудования и другое).

2) Предоставление предприятиям целевых займов по низким ставкам для внедрения НДТ в рамках инструментов Фонда развития промышленности.

Это позволит хозяйствующим субъектам сэкономить разницу в процентах между предложением Фонда развития промышленности и условиями коммерческих банков, а также стимулировать закупки российского оборудования, соответствующего НДТ, путем снижения ставок при реализации проектов, предполагающих закупку российского оборудования.

Цель федерального проекта «Внедрение наилучших доступных технологий» – «Создание условий для применения всеми объектами, оказывающими значительное негативное воздействие на окружающую среду, системы регулирования, основанной на применении НДТ; модернизации этих объектов и строительства новых производственных мощностей, характеризующихся высокими показателям ресурсной (в том числе, энергетической) и экологической эффективности».

Предусмотрены два основных показателя, которые должны характеризовать социально-экономический итог и общественно значимый результат реализации федерального проекта №9:

- в 2024 году будет выдано 6900 КЭР (нарастающим итогом);
- доля импорта основного технологического оборудования, эксплуатируемого в случае применения НДТ, до конца 2024 года будет снижена до 36 %.

Также предусмотрены два дополнительных показателя:

- к 2024 году будет актуализирован 51 информационно-технический справочник НДТ;
- поддержаны 175 инвестиционных проектов по внедрению НДТ.

При создании системы и обоснования численных значений целевых показателей следует учитывать не только экономические и технологические, но и экологические и социальные аспекты, являющиеся неотъемлемыми частями устойчивого развития.

Ключевым вопросом перехода на НДТ является качество оценки технологических процессов, природоохранного оборудования и обоснованности технологических нормативов, заявляемых объектами I категории как отвечающим отраслевым показателям НДТ.

Рабочая группа отмечает социальную значимость федерального проекта №9. Внедрение НДТ будет способствовать:

- обеспечению устойчивого экономического роста при одновременном создании новых, в том числе высокотехнологичных, рабочих мест.

Внедрение НДТ положительно повлияет не только на повышение конкурентоспособности отраслей промышленности, но и на динамику основных социально-экономических параметров российской экономики в целом. Отрасли, внедряющие НДТ, будут генерировать спрос на продукцию машиностроения и прочих обрабатывающих секторов промышленности в части оборудования и материалов, необходимых для внедрения НДТ. При этом за счет формирования спроса на продукцию машиностроения, станкоинструментальной отрасли и

строительные услуги образует масштабный вторичный социально-экономический эффект от внедрения НДТ;

– переходу к более рациональному использованию природных ресурсов.

Для достижения целей устойчивого развития и обеспечения надежного уровня защиты окружающей среды необходимо на практике реализовать концепцию двойного декарпинга: обеспечить экономический рост без увеличения ресурсопотребления и существенно сократить негативное воздействие, обусловленное использованием природных ресурсов. НДТ и комплексные экологические разрешения отнесены к числу новых мер экологической политики, которые должны внести вклад в усиление наметившегося в последние годы эффекта декарпинга;

– сокращению эмиссий вредных веществ, уменьшению количества образующихся отходов, что будет способствовать реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Практическая значимость концепции внедрения НДТ состоит не только в обеспечении высокой эффективности потребления ресурсов и возвращении отходов в хозяйственный оборот, но и в повышении экологической эффективности экономической деятельности в целом.

7.2.5 Оценка финансовой обеспеченности федерального проекта «Внедрение наилучших доступных технологий»

За время реализации федерального проекта №9 его финансовое обеспечение составит 2 427 300 млн рублей, из них:

- 27 300 млн рублей – средства федерального бюджета,
- 2 400 000 млн рублей – внебюджетные источники.

Структура обеспеченности федерального проекта №9 средствами бюджетной системы Российской Федерации и средствами из внебюджетных источников показывает, что основной вклад в реализацию мероприятий указанного федерального проекта осуществляется за счёт средств из внебюджетных источников – 98 %.

Основной объем финансирования будет направлен на реализацию механизма предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на возмещение части затрат на выплату купонного дохода по облигациям, выпущенным в рамках реализации инвестиционных проектов по внедрению наилучших доступных технологий на объектах, оказывающих существенное негативное воздействие на окружающую среду и относящихся к областям применения НДТ.

7.3 Заключительные положения по разделу «Внедрение наилучших доступных технологий»

7.3.1 Важным условием и наиболее эффективным способом достижения национальных целей и решения стратегических задач в рамках реализации национального проекта «Экология» является использование новых знаний и технологий в области природопользования и охраны окружающей среды. Это направление решения экологических проблем и повышения эффективности природоохранной деятельности реализуется путем внедрения НДТ в ключевых отраслях материального производства и коммунального хозяйства. Нормы и критерии применения НДТ для предотвращения и (или) минимизации негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду установлены Законом № 219-ФЗ.

В настоящее время выделено более 7 тыс. промышленных объектов, для которых применимы новые принципы экологического нормирования, предусматривающие применение НДТ, а также осуществление автоматического контроля выбросов и сбросов загрязняющих веществ на источниках.

Соответствующие нормативные требования по применению НДТ реализуются в рамках Государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. №328) и Государственной программы «Энергоэффективность и развитие энергетики» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. №321).

7.3.2 Федеральный проект «Внедрение наилучших доступных технологий» предусматривает:

- создание условий для применения всеми объектами, оказывающими значительное негативное воздействие на окружающую среду, системы регулирования, основанной на применении НДТ;

- модернизацию объектов и строительство новых производственных мощностей, характеризующихся высокими показателями ресурсной (в том числе, энергетической) и экологической эффективности.

7.3.3 Рабочая группа выявила и отмечает наличие ряда дополнительных задач, решение которых обеспечит повышение эффективности реализации Федерального проекта «Внедрение наилучших доступных технологий». В их числе:

- повышение информированности участников проектной деятельности по вопросам реализации государственной политики в области внедрения НДТ;

- разработка и реализация программ обучения (повышения квалификации) в области внедрения НДТ для работников органов государственной власти субъектов Российской Федерации и управленческого персонала субъектов хозяйственной деятельности;

- корректировка целевых значений показателя «Выданные комплексные экологические разрешения» с учетом необходимости приведения этих значений в соответствие с реальными условиями выполнения субъектами нормативных требований федерального законодательства в части внедрения НДТ;

- определение статуса результатов экспертной оценки НДТ;

- выделение в отдельные категории бюджетных и тарифорегулируемых учреждений для определения дифференцированных условий государственной поддержки, необходимой для эффективного внедрения НДТ;

- уточнение состава государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, исходя из условий внедрения НДТ;

- включение в программы государственного статистического наблюдения процедуры определения динамики изменения ресурсной и экологической эффективности отраслей экономики, включая определение удельных характеристик потребления сырьевых ресурсов при производстве основных видов продукции, а также показателей, характеризующих долю предприятий, применяющих НДТ, долю предприятий, использующих вторичные материальные и энергетические ресурсы в производстве.

7.3.4 Рабочая группа рекомендует Государственному совету Российской Федерации принять следующее решение:

С целью повышения социальной значимости федерального проекта «Внедрение наилучших доступных технологий», улучшения координации работ, сквозного планирования, обмена знаниями, устранения институциональных барьеров для эффективного внедрения наилучших практик и технологий во всех компонентах проектной деятельности:

1) Предложить Правительству Российской Федерации:

- предусмотреть возможность корректировки динамики количественного показателя «Выданные комплексные экологические разрешения», предусмотренного в федеральном проекте «Внедрение наилучших доступных технологий», с учетом требований федерального законодательства;

- предусмотреть в федеральном законодательстве закрепление правового статуса межведомственного признания результатов экспертной оценки НДТ;

- классифицировать объекты I категории с выделением в отдельную категорию бюджетных и тарифорегулируемых учреждений, для которых

предусмотреть индивидуальный порядок получения мер государственной поддержки;

– предусмотреть в федеральном законодательстве обязанность природопользователей осуществлять компенсационные мероприятия в случае невозможности достижения установленных квот в сроки, установленные экспериментом по квотированию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

– разработать и утвердить формат передачи данных в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;

– исключить из перечня объектов государственной экологической экспертизы материалов обоснования комплексного экологического разрешения.

– предусмотреть распространение нормативов качества воды в поверхностных водных объектах рыбохозяйственного значения исключительно для нерестилищ;

– включить показатели, характеризующие динамику изменения ресурсной и экологической эффективности отраслей экономики, в число собираемых и публикуемых Росстатом. К числу таких показателей отнести:

○ удельное (на единицу выпускаемой продукции) потребление ресурсов (сырья, материалов, энергии, воды) при производстве основных видов продукции на предприятиях, отнесённых к I категории негативного воздействия на окружающую среду. *Динамика данного показателя позволит оценивать снижение зависимости экономического роста от эксплуатации ресурсов в базовых отраслях промышленности;*

○ долю предприятий, подтвердивших применение НДТ, а также перспективных, инновационных технологий в базовых отраслях промышленности. *Данный показатель позволит оценивать динамику перехода к НДТ;*

○ число предприятий, использующих вторичные материальные и энергетические ресурсы в производстве, осуществляющих замену вновь

добываемого сырья вторичными ресурсами, возвращёнными в производственный цикл. *Данный показатель нацелен на оценку эффективности системы обращения с отходами производства, а также ресурсоэффективности ключевых отраслей промышленности.*

8 Сохранение лесов, биологического разнообразия и развитие экологического туризма

8.1 Сохранение лесов

8.1.1 Общие положения

Леса удовлетворяют разнообразные потребности экономики и общества: выполняют важнейшие средообразующие, средозащитные и иные полезные функции на местном, национальном и глобальном уровнях. Леса являются одним из возобновляемых природных ресурсов и обладают огромным потенциалом для развития «зеленой экономики», в том числе экологического туризма, создания новых рабочих мест в сельской местности.

Площадь покрытых лесной растительностью земель составляет 795 млн га. На долю лесов, расположенных на землях лесного фонда, приходится 97% покрытых лесом площадей (770,4 млн га), на долю лесов, расположенных на землях ООПТ - 2%. В ведении Минобороны России находится 3,7 млн га лесов на землях обороны и безопасности. Около 1,2 млн га лесов расположено на землях поселений в ведении органов местного самоуправления.

Лесообразующие породы хвойной группы составляют 68,1%, твердолиственные (дуб, ясень) – 2,4%, мягколиственные (береза, осина) – 19,7%, прочие древесные породы – 9,7%. Лесистость территории Российской Федерации, то есть отношение площади земель, занятых лесными насаждениями, к общей площади страны (без учета акваторий) составляет 46,4%. *В приложении 7.1 представлена информация о составе земель лесного фонда Российской Федерации в разрезе субъектов Российской Федерации.*

Лесистость 16 субъектов Российской Федерации не превышает 15% (малолесные), из них 15 расположены в Европейской части страны. В этих регионах наиболее сильно проявляются процессы водной и ветровой эрозии, наблюдается деградация и разрушение почв, а в последнее время, в том числе и в связи с изменением климата, усиливаются процессы аридизации и

опустынивания территорий. Леса на малолесных территориях выполняют важнейшие функции защиты от засухи и суховеев, повышают урожай сельскохозяйственных культур, формируют благоприятный микроклимат для жизни населения.

С 2007 года лесным законодательством значительный объем полномочий Российской Федерации в сфере организации и обеспечения использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов переданы субъектам Российской Федерации. В связи с этим, федеральным органом исполнительной власти (Рослесхозом) осуществляется контроль и надзор за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий.

Сохранение лесов и лесных ландшафтов является важным фактором устойчивого социально-экономического развития всех субъектов Российской Федерации. В реализации федерального проекта «Сохранение лесов» (далее – федеральный проект №10) участвует 81 субъект Российской Федерации.

Особую значимость сохранение лесов приобретает с точки зрения выполнения Российской Федерацией обязательств Рамочной Конвенции ООН об изменении климата, особенно в части депонирования выбросов углекислого газа. Доля лесов России в годовом депонировании углерода лесами мира составляет около 25%.

Ежегодное выбытие лесов достигло, в среднем, 1,5 млн га. Наибольшее влияние на этот процесс оказывает использование лесов при проведении сплошных рубок в целях заготовки древесины для нужд лесной промышленности и населения на площади 1,0 млн га (около 65% от площади выбытия) в год.

Средняя ежегодная площадь выбытия лесов из-за гибели лесных насаждений за период 2013-2017 годы составила 380 тыс. га (около 24% от площади выбытия). Значительные площади лесов выбывают для использования

в целях создания инфраструктуры, это 150 тыс. га (около 10% от площади выбытия) ежегодно.

Около 65% ежегодного выбытия лесов обусловлено их использованием с целью заготовки древесины для нужд населения и экономики

А) В среднем, за десять лет площадь ежегодной сплошной рубки составляет 0,8-1,0 млн га. Согласно Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2018 г. № 1989–р, площади сплошных рубок для целей заготовки древесины к 2024 г возрастут до 1,27 млн га (базовый сценарий). На арендаторов лесных участков приходится основной объем заготовки древесины 81% и соответственно основной объем сплошных рубок.

Б) Доля лесовосстановительных работ, выполняемых арендаторами, ежегодно увеличивается и в 2018 году достигла 82%. Однако обязанности по воспроизводству лесов, предусмотренные лесным законодательством, выполняются не всеми арендаторами лесных участков в полном объеме.

В среднем 24% от площади выбытия составляют насаждения, погибшие от лесных пожаров и вредных организмов

В) В среднем, по Российской Федерации гибель лесов на площади около 60% связана с воздействием лесных пожаров, 25% - с погодными явлениями (ветровалы, снеголомы и т.п.), 15% - с воздействием вредителей и болезней леса. В 2018 году погибшие лесные насаждения выявлены на площади 186,0 тыс. га. *Сведения о погибших лесных насаждениях и о лесовосстановлении в разрезе субъектов Российской Федерации представлены в Приложении 7.2.*

Г) В 2015 - 2018 годах, по данным информационной системы дистанционного мониторинга лесных пожаров

	<p>Федерального агентства лесного хозяйства, в 2,4 раза увеличилась площадь лесных и нелесных земель, пройденная лесными пожарами на землях лесного фонда; в лесах, расположенных на землях иных категорий, в 3,3 раза увеличилась пройденная пожарами лесопокрытая площадь.</p>
<p>Выбытие лесов при создании объектов инфраструктуры составляет до 10%</p>	<p>Д) По данным государственного мониторинга воспроизводства лесов Рослесхоза после расширения видов использования лесов в 2007 году среднегодовой объем выбытия лесных площадей для нужд недропользования и строительства линейных объектов возросли. Это связано как с реализацией крупных инфраструктурных проектов, так и с экономическими и организационными обстоятельствами в пользу размещения объектов на землях лесного фонда.</p>

Мероприятия по лесовосстановлению в 2018 году проведены на площади 955 тыс. га, что превышает средние показатели за предыдущее десятилетие.

С целью создания защитных насаждений и предотвращения водной, ветровой и иной эрозии почв в 2018 году лесоразведение проведено на площади 10,0 тыс. га.

В 22 субъектах Российской Федерации в базовом 2018 году обеспечен баланс выбытия и восстановления лесов. В целом по Российской Федерации площадь работ по восстановлению лесов на 445 тыс. га меньше площади выбытия лесов.

ВЫВОДЫ:

Отношение площади восстановления к площади выбытия лесов составляет в базовом 2018 году 69%.

Главной причиной гибели лесов в 2008-2018 годах были лесные пожары, масштабы которых часто недооцениваются.

Необходима научно-методическая проработка вопроса подготовки для различных природных зон «моделей» адаптации лесов и мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов к климатическим изменениям (в рамках подготовки к реализации положений Парижского соглашения по климату) с целью уменьшения эмиссии углерода в атмосферу.

Для сохранения площади лесов необходимо повысить эффективность контроля (надзора) за использованием лесов арендаторами лесных участков, обеспечить высокий уровень охраны лесов от пожаров и защиты от вредных организмов, а также своевременное восстановление лесных площадей, поврежденных природными факторами или изъятых для экономических целей (инфраструктурные объекты, населенные пункты).

С 1 января 2019 года вступили в силу поправки в лесное законодательство, предусматривающие обязательное «компенсационное» восстановление лесов при строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов инфраструктуры и при переводе лесных земель в земли иных категорий. Федеральным проектом №10 предусмотрена разработка нормативных правовых актов, обеспечивающих механизмы исполнения законодательства.

Выбытие лесов от незаконных рубок

А) Выбытие лесов, обусловленное незаконными рубками (сплошными) оценивается в пределах 1% от площади выбытия. Незаконные рубки в большинстве случаев носят выборочный, «приисковый» характер. В мероприятиях по предотвращению незаконной заготовки и оборота древесины участвуют 17 федеральных ведомств, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также Госкорпорация «Роскосмос».

Объемы незаконных рубок лесных насаждений, выявляемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации, составляют около 2 млн м³ древесины, что составляет менее 1% от объема законного лесопользования.

**Организация
контроля за
исполнением
договоров аренды
лесных участков**

В 2018 году проведено 585,2 тыс. мероприятий по контролю (патрулирование, рейды) в лесах (на 8% больше значения 2017 года), в результате которых выявлено около 40 тыс. нарушений лесного законодательства, причинивших вред лесам, в том числе 16,1 тыс. случаев незаконной рубки общим объемом 1,1 млн м³.

Б) Выборочная оценка качества мероприятий, проведенная Рослесхозом, выявила нарушения лесоводственных требований арендаторами при проведении работ на 24% площади проведенных работ по охране, защите и воспроизводству лесов.

В) Проверка исполнения условий договоров аренды обеспечивается органами власти субъектов Российской Федерации (35,7 тыс. сотрудников органов власти субъектов Российской Федерации и подведомственных учреждений, в том числе 23,2 тыс. лесных инспекторов). За последние 8 лет численность должностных лиц, осуществляющих лесной надзор, увеличена на 5,2 тыс. человек.

Г) В 2018 году арендаторам за нарушение условий договоров предъявлены иски на возмещение ущерба в размере 443,7 млн рублей. По инициативе органов власти расторгнуто более 700 договоров аренды.

Д) В публичный реестр недобросовестных арендаторов

	<p>лесных участков и покупателей лесных насаждений включены сведения о 263 лесопользователях, что способствует повышению качества выполнения лесохозяйственных мероприятий другими лесопользователями.</p>
<p>Обеспечение государственного лесного надзора (лесной охраны) и федерального государственного пожарного надзора, пресечение незаконных рубок</p>	<p>Е) В 2018 году к административной ответственности за нарушения лесного законодательства привлечено 64,4 тыс. лиц, наложены административные штрафы на общую сумму 1,4 млрд руб.</p> <p>Ж) По фактам незаконных рубок в правоохранительные органы направлено 12,9 тыс. материалов (возбуждено 10,6 тыс. уголовных дел), к административной ответственности привлечено 3,3 тыс. лиц, на нарушителей лесного законодательства наложены штрафы в размере 33,8 млн руб.</p>
<p>Охрана лесов от пожаров, обеспечивающая снижение площади гибели лесов от пожаров</p>	<p>З) В 2018 году на землях лесного фонда на площади 8,5 млн га (из них 3,3 млн га лесной площади, в том числе 2,3 млн га лесопокрытой) возникло 11,4 тыс. лесных пожаров, в том числе в транспортно недоступных лесах (зоны контроля) на площади 5,2 млн га - 1,5 тыс. лесных пожаров. На землях иных категорий возникло 753 лесных пожара, огнем пройдено 184,5 тыс. га. В первые сутки ликвидировано 77,4% лесных пожаров. Имеется положительный опыт по снижению площади пожаров при оснащении учреждений органов государственной власти субъектов Российской Федерации специализированной лесопожарной техникой и оборудованием в 2011-2014 годах.</p>

<p>Уменьшение площади гибели лесов от вредных организмов</p>	<p>И) В 2018 году дистанционные наблюдения за санитарным и лесопатологическим состоянием лесов выполнены на площади 150,0 млн га, регулярные наземные наблюдения проведены на площади 92,5 млн га. В результате за год выявлено повреждённых насаждений на площади 1,1 млн га, погибших лесных насаждений на площади 186,3 тыс. га.</p> <p>К) Лесопатологические обследования насаждений выполнены на площади 1,3 млн га. Санитарно-оздоровительные мероприятия в насаждениях проведены на площади 260,5 тыс. га.</p>
<p>Существенная часть лесных культур не обеспечена уходом за лесами</p>	<p>Л) В 2018 году рубки ухода в молодняках были проведены на 78% запланированной площади (вместо запланированных 294,0 тыс. га уходами были обеспечены 228,9 тыс. га).</p> <p>М) Рубки ухода в молодняках проведены на 27% площади среднегодового лесовосстановления и лесоразведения. Часть искусственно созданных хвойных лесных насаждений в молодом возрасте не обеспеченных уходом заглушаются малоценными лиственными породами.</p>
<p>Низкое качество информации о лесах</p>	<p>Н) Средняя давность материалов лесоустройства для территории Российской Федерации составляет около 23 лет.</p>

Для повышения оперативности тушения лесных пожаров в авиационной зоне расширяется сеть обособленных подразделений ФБУ Авиалесоохрана, расширяется применение взрывчатых веществ и вызывание искусственных осадков при тушении лесных пожаров. В 2018 году ФБУ «Авиалесоохрана»

ликвидировано 149 лесных пожаров общей площадью 1,6 млн га и предотвращено 105 случаев распространения лесных пожаров на населённые пункты, объекты экономики и социального назначения.

С помощью авиапатрулирования обнаружено 42% пожаров, что на 13,5% выше среднепятилетних показателей. Субъекты Российской Федерации повышают кратность авиапатрулирования, совершенствуют методы привлечения сил и средств для оперативного тушения пожаров.

Своевременное выявление распространения вредных организмов и повреждений лесных насаждений позволяет снизить объемы проводимых мероприятий и минимизировать гибель лесов. Для повышения оперативности внедряются современные методы дистанционного зондирования земли с российских космических аппаратов.

ВЫВОДЫ:

Для обеспечения баланса между выбытием и восстановлением лесов необходимо к 2024 году увеличить в 1,5 раза объемы работ по восстановлению лесов.

Снижение площади гибели лесов возможно достичь за счет качественного проведения санитарно-оздоровительных мероприятий, своевременной ликвидации очагов вредных организмов на малых площадях, эффективного применения средств биологической и химической защиты лесов, совершенствования системы осуществления рубок ухода в молодняках и контроля их качества.

Рост объемов лесовосстановления потребует увеличения производства посадочного материала и запасов семян лесных растений.

Требует совершенствования система обеспечения актуальной информацией о лесах, в том числе с использованием современных методов дистанционного зондирования земли, и мероприятиями по сохранению, использованию и воспроизводству лесов.

Объем незаконного лесопользования превышает средние показатели по стране в тех субъектах Российской Федерации, где ослаблен государственный контроль за сохранностью лесов. В настоящее время численность сотрудников лесной охраны в два раза ниже нормативного уровня, установленного Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

8.1.2 Основные направления развития лесного хозяйства России

Основами государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Основы), утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 г. № 1724-р, предусмотрено решение следующих задач, направленных на сохранение лесов:

- повышение эффективности управления лесным сектором экономики;
- интенсификация использования и воспроизводства лесов;
- повышение эффективности охраны лесов от пожаров, защиты лесов от вредителей, болезней и других неблагоприятных факторов, а также от незаконных рубок;
- сохранение экологического потенциала лесов;
- повышение научно-технического, технологического и кадрового потенциала лесного сектора экономики;
- формирование условий для участия граждан в принятии решений в области лесных отношений.

Для решения указанных задач вносятся изменения в лесное законодательство, скорректированы мероприятия Государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства», реализуются пилотные проекты по интенсификации использования и воспроизводства лесов.

Рослесхозом и субъектами Российской Федерации (Республика Коми, Архангельская, Вологодская, Ленинградская и Иркутская области) разработаны и реализуются планы мероприятий («дорожные карты») по внедрению модели интенсивного использования и воспроизводства лесов. В 2018 году в состав пилотных регионов включена Республика Карелия. В ближайшие годы планируется увеличить количество пилотных регионов, участвующих во внедрении модели интенсивного использования и воспроизводства лесов.

В 2018 году принято пять федеральных законов, издано 10 актов Правительства Российской Федерации, принято 11 приказов Минприроды России. С момента утверждения Основ принято 27 федеральных законов о внесении изменений в Лесной Кодекс Российской Федерации.

Федеральный закон от 27.12.2018 № 538-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий» (далее – Закон №538-ФЗ), принятый во исполнение п.1.в)-7 поручения Президента Российской Федерации от 7 мая 2013 года №Пр-1037, направлен на комплексное решение следующих основных задач:

- установление критериев и нормативов определения категорий защитных лесов, особо защитных участков лесов, а также правового режима таких лесов;
- установление особенностей использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на землях, не относящихся к землям лесного фонда.

Одновременно, введение Законом №538-ФЗ критерия отнесения лесов к отдельным категориям и подкатегориям защитных лесов исключило возможность произвольного уменьшения их площади или смену категории их защитности.

При реализации Закона №538-ФЗ необходимо обратить особое внимание на недопустимость уменьшения существующей площади лесов, отнесенных к нерестоохранным полосам, при установлении границ рыбоохранных зон или рыбохозяйственных заповедных зон, а также продолжить работу по созданию системы национальной лесной сертификации, гармонизированной с международными стандартами добровольной лесной сертификации.

Для сохранения лесов на наиболее посещаемых лесных участках важно обеспечивать неукоснительное исполнение экологического законодательства, например, в вопросах о создании «зелёных щитов».

В Общественные палаты 68 субъектов Российской Федерации поступило 73 ходатайства о создании «зелёных щитов», лесопарковых зеленых поясов населенных пунктов. Одобрено 60 ходатайств в 55 субъектах Российской Федерации. В настоящее время создано 46 лесопарковых зелёных поясов в 42 субъектах Российской Федерации на площади 679,9 тыс. га. Еще в 10 субъектах Российской Федерации ходатайства о создании «зеленых поясов» находятся на рассмотрении.

8.1.3 Анализ проблем и системных рисков при реализации федерального проекта «Сохранение лесов»

8.1.3.1 Основные проблемы реализации федерального проекта «Сохранение лесов»

Часть общеотраслевых проблем может оказать негативное влияние на реализацию мероприятий федерального проекта №10, в частности:

– незаинтересованность арендаторов лесных участков в проведении качественных агротехнических и лесоводственных уходов, рубок ухода в молодняках в связи с безвозвратным характером инвестиций в проведение этих мероприятий. Действующая система не имеет экономических стимулов.

В 2018 году рубки ухода в молодняках были проведены на 78% запланированной площади и только на 27% площади среднегодового

лесовосстановления и лесоразведения. Часть искусственно созданных хвойных лесных насаждений, не обеспеченные уходом в молодом возрасте, заглушаются малоценными лиственными породами;

– нехватка квалифицированных специалистов в лесном хозяйстве, отсутствие нормативной правовой базы для финансирования деятельности школьных лесничеств;

– низкий уровень заработной платы по отрасли «Лесное хозяйство», который существенно ниже, чем ее средний уровень по субъекту Российской Федерации во всех субъектах Российской Федерации;

– в среднесрочной перспективе возможно усложнение лесопожарной и лесопатологической обстановки в лесах в связи с ожидаемыми климатическими изменениями, что потребует принятия дополнительных профилактических и ликвидационных мер по предупреждению и сокращению темпов выбытия лесов.

8.1.3.2 Системные риски реализации федерального проекта «Сохранение лесов»

К наиболее вероятным рискам недостижения запланированных значений показателей федерального проекта №10 относятся:

– резкое увеличение количества (площади) лесных пожаров в результате стихийных природных явлений, увеличение площади погибших лесных насаждений в результате лесных пожаров, действия аномальных природных явлений и вредных организмов;

– неурожай семян лесных растений основных лесообразующих пород может привести к дефициту посадочного материала для проведения работ по лесовосстановлению и лесоразведению.

В рамках федерального проекта №10 будут реализованы следующие мероприятия по снижению выявленных рисков:

– расширение федеральной группировки сил парашютно-десантной пожарной службы ФБУ «Авиалесоохрана» в субъектах Российской Федерации, подверженных риску развития негативной лесопожарной ситуации;

– предоставление субъектам Российской Федерации районированных семян из федерального фонда семян лесных растений.

Кроме вышеуказанных рисков недостижения основных показателей, эксперты отмечают дополнительные возможные риски:

– недостаточная точность в оценке планируемых объемов по воспроизводству лесов. В целях повышения точности в рамках государственного мониторинга воспроизводства лесов федеральным проектом №10 предусматривается проведение единовременной инвентаризации земель лесного фонда, требующих воспроизводства лесов с применением данных ДЗЗ;

– недостаточное информирование населения и лиц, осуществляющих общественный контроль о местах выполнения работ по воспроизводству лесов. Нормативная база для снятия данного риска принята на федеральном уровне и требует ответственного правоприменения на региональном и местном уровнях.

ВЫВОДЫ:

Для сохранения лесов, в первую очередь на наиболее посещаемых лесных участках, важно обеспечивать неукоснительное исполнение экологического законодательства. Требуется ускорить принятие подзаконных актов необходимых для реализации Федерального закона от 27.12.2018 № 538-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий». Основные риски недостижения запланированных значений показателей федерального проекта №10 могут быть снижены и нейтрализованы на федеральном и региональном

уровнях за счет взаимодействия проектного офиса и участников федерального проекта №10.

8.1.4 Основные результаты реализации федерального проекта «Сохранение лесов»

Основные общественно значимые результаты реализации федерального проекта №10:

– уменьшение площади выбытия лесов в результате лесных пожаров и повреждения лесов вредными организмами, а также увеличение площади лесных насаждений.

К 2024 году планируется сократить среднюю площадь гибели лесов до 220 тыс. га (на 42% к базовому периоду) и увеличить площадь лесовосстановления на 0,5 млн га (на 66% к базовому периоду);

– создание новых рабочих мест на сельских территориях в субъектах Российской Федерации, имеющих возможности заготовки древесины в спелых и перестойных насаждениях.

Федеральным проектом №10 к 2024 году предусматривается:

– увеличение площади восстанавливаемых лесов до 1554 тыс. га;

– модернизация парка лесохозяйственной, лесопожарной техники учреждений субъектов Российской Федерации, используемой для лесовосстановления на сумму 24,1 млрд руб. *Государственные закупки простимулируют отечественное лесное машиностроение, а опыт и технологии использования новых лесохозяйственных машин распространятся на государственные и коммерческие организации;*

– обновление информации о наличии земель, не занятых лесными насаждениями и требующих лесовосстановления, а также возможных способах лесовосстановления. Проведение единовременной инвентаризации фонда лесовосстановления, что позволит оценить полноту учета площадей при

лесовосстановлении и правильность планирования работ в отношении всех 1400 лесничеств. *Эта работа будет выполнена с использованием данных дистанционного зондирования земли на базе современных отечественных информационных технологий;*

– обеспечение к 2024 году 100% баланса выбытия и воспроизводства лесов, включая комплекс мероприятий по повышению качества воспроизводства лесов, развитие «опытных лесхозов» как инфраструктурной базы для внедрения инноваций и передовых технологий в отрасли.

8.1.5 Институциональные и иные ограничения

Для федерального проекта №10 институциональными и иными ограничениями на региональном и муниципальном уровнях, препятствующими комплексному подходу к решению задач и достижению ключевых показателей, являются:

– несовершенство нормативной правовой базы;

– отсутствие механизмов, обеспечивающих софинансирование мероприятий федерального проекта №10 за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

– невозможность использования пестицидов для ликвидации очагов вредных организмов с применением авиации в лесах, расположенных на Байкальской природной территории, без внесения изменений в Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» и в постановление Правительства Российской Федерации от 30.08.2001 № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории»;

– отсутствие мотивации привлечения частных инвестиций в строительство и модернизацию объектов лесной инфраструктуры, в том числе тепличных комплексов для выращивания посадочного материала.

8.1.6 Оценка достижимости целей и социально-экономических последствий федерального проекта

Выполнение комплекса предусмотренных мероприятий обеспечит к 2024 году достижение целевого показателя проекта «Отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений» на уровне 100%.

В разрезе субъектов Российской Федерации при возникновении чрезвычайных ситуаций или аномальных природных явлений существует риск недостижения целевых показателей проекта, но создание материально-технической и нормативной базы позволит обеспечить достижение планируемых результатов в целом по Российской Федерации в 2024 году.

8.1.7 Оценка финансовой обеспеченности федерального проекта «Сохранение лесов»

На реализацию федерального проекта №10 предусмотрено финансирование в размере 151 млрд руб. или 4% от общего финансирования национального проекта «Экология».

Основной финансово обеспечения федерального проекта №10 являются внебюджетные источники - более 106 млрд руб.; из средств федерального бюджета будет выделено 40,7 млрд руб., из бюджетов субъектов Российской Федерации - около 4 млрд руб.

8.1.8 Заключительные положения по разделу «Сохранение лесов»

Инструментами стратегического планирования и проектной деятельности, которые позволяют решать стратегическую задачу «Сохранение лесов, в том числе на основе их воспроизводства на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений», являются:

Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2018 года № 1989-р;

государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 318;

федеральный проект «Сохранение лесов» национального проекта «Экология», утвержденный протоколом заседания проектного комитета по Национальному проекту «Экология» от 21 декабря 2018 года № 3.

Федеральная собственность на леса и плановый характер ведения лесного хозяйства, установленные законодательством Российской Федерации, обеспечивают относительное постоянство площади лесов.

Мероприятия, предусмотренные федеральным проектом №10, достаточны для достижения запланированных показателей. Вместе с тем, с учетом обозначенных выше системных рисков, целесообразно принять дополнительные меры по их устранению.

Рабочая группа рекомендует Государственному совету Российской Федерации принять следующие решения:

На федеральном уровне:

1. Разработать нормативную численность лесной охраны и лесного надзора с учетом разделения функций осуществления лесной охраны и федерального государственного лесного надзора. Довести их численность до нормативной и предусмотреть надлежащее материально-техническое обеспечение.

2. Обеспечить установление критериев качества и результативности выполнения работ по охране, защите и воспроизводству лесов, не соблюдение которых является основанием для досрочного расторжения договора аренды, и экономические стимулы для выполнения арендаторами лесных участков мероприятий по воспроизводству лесов.

3. Включить в перечень специальностей, в отношении которых действуют меры Государственной поддержки молодых специалистов в сельской местности, специалистов лесного хозяйства.

4. Ввести нормы, позволяющие за счет средств федерального бюджета выращивать посадочный материал лесных растений государственными (муниципальными) бюджетными и автономными учреждениями для осуществления мероприятий по лесовосстановлению и лесоразведению.

5. Предусмотреть возможность осуществления и экономическое стимулирование механизмов государственно-частного и муниципального частного партнерства для создания объектов лесной инфраструктуры, в том числе тепличные комплексы, хранилища семян и лесные дороги.

6. Обеспечить внедрение современных способов и методов таксации лесов при проведении лесоустройства с использованием материалов дистанционного зондирования земли и лазерного сканирования.

7. Предусмотреть разработку и производство полной «линейки» отечественных машин (оборудования) для выполнения мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов.

На уровне субъектов Российской Федерации:

1. Обеспечить открытость информации (в том числе на сайтах органов управления лесами и в сети Интернет) об участках с проведенными мероприятиями по воспроизводству лесов.

2. Обеспечить модернизацию материально-технической базы учреждений субъектов Российской Федерации, эффективное ее использование и повышение производительности труда при выполнении работ, направленных на сохранение лесов.

3. Обеспечить повышение доли использования улучшенных семян лесных растений при лесовосстановлении и лесоразведении.

4. Обеспечить распространение наилучших практик в области воспроизводства лесов, в том числе на базе учреждений, имеющих статус опытных (опытно-семенных).

Рекомендовать Российской академии наук совместно с отраслевыми научно-исследовательскими организациями подготовить для различных природных зон модели адаптации лесов и мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов к климатическим изменениям (в рамках подготовки к реализации положений Парижского соглашения по климату), разработать геоинформационную Web-интегрированную систему мониторинга.

8.2 Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма

8.2.1 Общие положения

Площади особо охраняемых природных территорий в Российской Федерации соответствуют среднемировым показателям

Особо охраняемые природные территории (далее – ООПТ) являются одним из ключевых механизмов сохранения биологического разнообразия в Российской Федерации.

А) По состоянию на 01.01.2019 в Российской Федерации функционирует система ООПТ разных уровней и категорий, насчитывающая около 12 тыс. ООПТ федерального, регионального и местного значения, общая площадь которых составляет более 235 млн. га (с учетом морской акватории), что составляет 12,7% от площади страны.

Б) На 01.01.2019 в России действует 310 ООПТ федерального значения общей площадью свыше 71,6 млн. га, включая 19 млн. га охраняемой морской акватории. Таким образом, ООПТ федерального

значения занимают 3,06% территории России (с учетом территории Республики Крым).

Государственных природных заповедников насчитывается 110 (в том числе 105 – в ведении Минприроды России), их общая площадь составляет 34,6 млн. га.

Национальных парков насчитывается 56 (в том числе 54 - в ведении Минприроды России), их общая площадь составляет 23,4 млн. га.

Общая площадь 60 государственных природных заказников федерального значения (в том числе 59 - в ведении Минприроды России) составляет около 13,6 млн. га.

К ООПТ федерального значения относятся также 17 памятников природы общей площадью 23,5 тыс. га и 67 дендрологических парков и ботанических садов, занимающих общую площадь 6,8 тыс. га.

В) В 2018 году создано 12 новых ООПТ федерального значения, включая 5 государственных природных заповедников, 4 национальных парка и 3 государственных природных заказника) общей площадью 8,5 млн. га.

Г) В системе ООПТ Российской Федерации в наибольшей степени представлены ООПТ регионального и местного значения: их суммарное количество составляет более 11,8 тыс. единиц, а суммарная площадь – около 165 млн га или 70,2% от общей площади ООПТ. Распределение площади между

ООПТ разных типов представлено на рисунке 8.1.

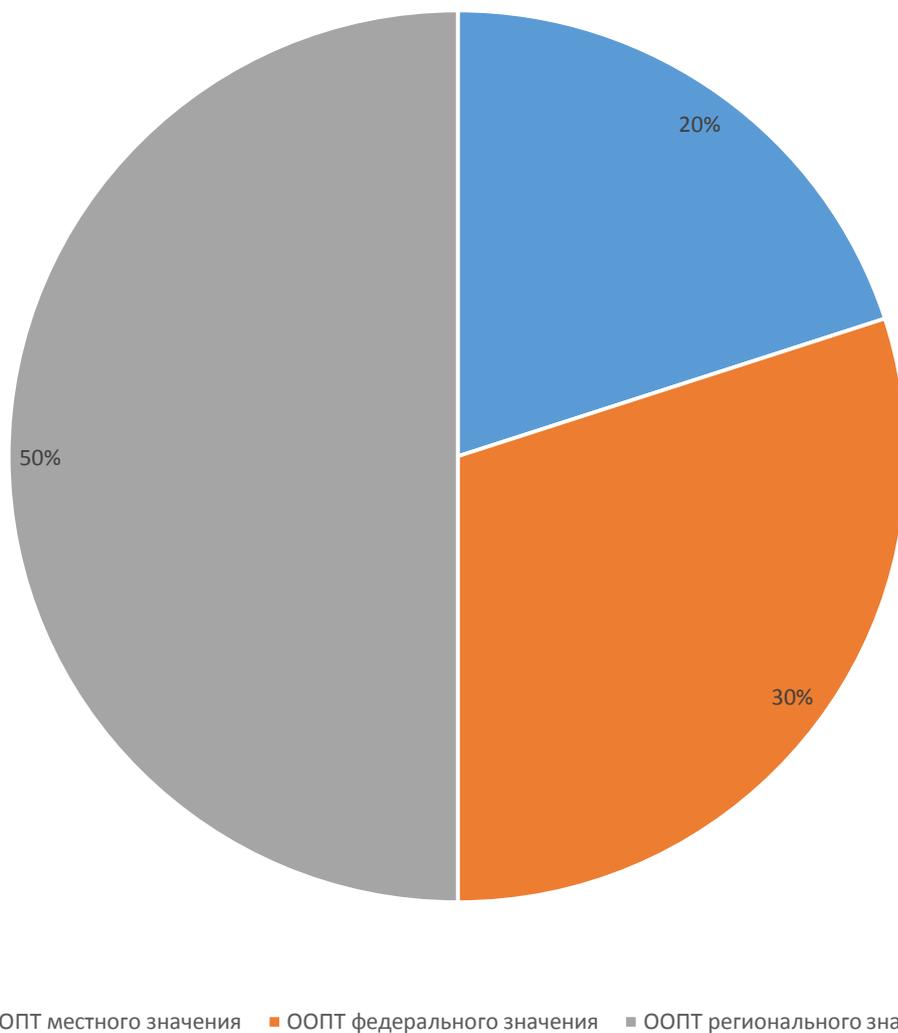


Рисунок 8.1 – Распределение площади ООПТ разных типов в общей площади ООПТ

<p>Особо охраняемые природные территории – это одна из самых эффективных форм природоохранной деятельности</p>	<p>Д) В 2017 году общие затраты на обеспечение функционирования ООПТ в Российской Федерации составили 11,9 млрд руб.</p>
<p>Экотуризм - одна из форм содействия охране природы и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации</p>	<p>Е) «Зеленая сеть ООПТ» Российской Федерации, благодаря богатейшему природному наследию и уникальным объектам, является привлекательной для развития экологического туризма и создания объектов туристской индустрии.</p> <p>Ж) По данным Росстата, по состоянию на 2017 год в ООПТ федерального значения насчитывается более тысячи экологических троп и маршрутов, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> – водные – 137, – конные – 77, – пешие – 885. <p>З) По данным Росстата, количество посетителей ООПТ только федерального значения в 2017 году составило 6 122 091 человек.</p>

Сводная информация по вновь созданным ООПТ представлена в Приложении 7.3

8.2.2 Анализ правовой обеспеченности развития системы ООПТ

В Российской Федерации на федеральном уровне в целом сформирована правовая база, регулирующая отношения в области ООПТ, сохранения биологического разнообразия, включая редкие и находящиеся под угрозой исчезновения объекты животного и растительного мира и их местообитания, развития экологического туризма.

Законодательная база включает различные нормативные правовые акты, в том числе общего характера, регламентирующие общие вопросы государственной политики в указанной сфере, документы стратегического планирования, специальные нормативные правовые акты, регулирующие отдельные вопросы (ведение Красной книги Российской Федерации, ведение государственного кадастра ООПТ и пр.).

Основными документами, определяющими главные направления и приоритеты государственной политики России в сфере сохранения биологического разнообразия, включая редкие и находящиеся под угрозой исчезновения объекты животного и растительного мира и их местообитания, создания и функционирования ООПТ, развития экологического туризма, являются:

– Указы Президента Российской Федерации от 2 октября 1992 г. № 1155 «Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации», от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», от 1 апреля 1996 г. № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», от 6 июня 2008 г. № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики», от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;

– Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р;

– Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года, утвержденные Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г.;

– План действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. № 2423-р;

– Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденные Президентом Российской Федерации от 18 сентября 2008 г. № Пр-1969;

– обязательства Российской Федерации в рамках международных конвенций, двусторонних и многосторонних международных договоров, соглашений и иных международных правовых актов в сфере охраны окружающей среды, стороной которых является Российская Федерация.

Анализ правоприменительной практики, а также нормативно-методических документов в сфере создания ООПТ, в сфере восстановления и реинтродукции редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного и растительного мира и в сфере экологического туризма, выполненный Рабочей группой, позволяет выделить ряд неэффективных норм и правовых пробелов, требующих правового урегулирования.

Для восполнения имеющихся правовых пробелов в паспорт федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развития экологического туризма» (далее – федеральный проект №11) включены мероприятия по разработке нормативных и методических ведомственных актов, направленных на урегулирование следующих вопросов:

– установления порядка создания ООПТ федерального значения;

- установления порядка реинтродукции редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных для сохранения этих видов в дикой природе;
- определения требований к разработке программ по реинтродукции, предусмотрев их актуализацию 1 раз в 10 лет;
- обеспечения мер по предотвращению загрязнения генофонда редких, находящихся под угрозой исчезновения и особо ценных видов животных в ходе реализации программ по реинтродукции;
- установления порядка компенсационных мер в случае нанесения ущерба собственникам в ходе реализации программ по реинтродукции.

В целях обеспечения системных мер по сохранению и восстановлению редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира предусмотрены мероприятия по разработке индивидуальных стратегий сохранения и программ по восстановлению приоритетных видов, которые планируется утвердить ведомственными правовыми актами Минприроды России.

Для повышения конкурентоспособности туристских продуктов национальных парков Российской Федерации и увеличения внутреннего и въездного туристских потоков в паспорт федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развития экологического туризма» включены мероприятия по совершенствованию методического сопровождения создания инфраструктуры экологического туризма в национальных парках. В ходе реализации федерального проекта № 11 будет сформирована нормативная методическая база по следующим вопросам:

- механизмам финансирования проектов комплексной устойчивой инфраструктуры экологического туризма в национальных парках;
- создания комплексной устойчивой инфраструктуры экологического туризма в национальных парках;

– создания инструментов продвижения туристских продуктов национальных парков.

Нормативные и методические документы, направленные на реализацию мероприятий федерального проекта № 11, будут утверждены ведомственными актами Минприроды России.

Сформированная методическая база будет использована в качестве основы для разработки пилотных моделей по созданию и развитию туристической инфраструктуры в национальных парках, с использованием механизмов государственно-частного партнерства.

Планируемые меры позволят создать эффективную систему государственного управления в области реализации федерального проекта № 11.

8.2.3 Анализ организационных проблем и системных рисков при реализации федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма»

Основные проблемы и системные риски:

1. Отсутствие единого порядка создания, изменения границ, реорганизации и ликвидации ООПТ.

2. Отсутствие перечня субъектов Российской Федерации, где планируется организация инфраструктуры вокруг ООПТ и на самих ООПТ, отсутствие региональной составляющей в проекте, а также финансирования региональных мероприятий.

3. Пробелы в российском законодательстве, связанные с экологическим туризмом.

В настоящее время в действующем законодательстве отсутствует понятие «экологический туризм», не определены принципы, цели и задачи экологического туризма, отсутствуют методики оценки предельно

допустимых нагрузок и определения путей минимизации негативного воздействия развития туризма на природные экологические системы, не установлены требования к инфраструктуре экологического туризма, которую допускается создавать на ООПТ.

4. Недостаточное нормативное правовое регулирование в области охраны редких и исчезающих видов.

В Порядке ведения Красной книги Российской Федерации отсутствует положение о системе критериев, на основании которых осуществляется оценка вида с точки зрения необходимости занесения в Красную книгу Российской Федерации и отнесение вида к одной из категорий, что затрудняет процедуру занесения и исключения в (из) Красную(-ой) книгу(-и) и обеспечения их эффективной охраны.

Правовые нормы, регулирующие вопросы реинтродукции редких и находящихся под угрозой исчезновения видов, не предусмотрены действующим законодательством, требования к проведению реинтродукции, в том числе на ООПТ, охотничьих угодьях, иных территориях, являющихся местами обитания объектов животного мира, не разработаны.

Недостаточная численность государственных охотничьих инспекторов, осуществляющих федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, а также отсутствие у указанных инспекторов и должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов полномочий по привлечению к административной ответственности за нарушения, совершенные на ООПТ регионального значения.

Значительный уровень нелегального использования объектов животного мира, в том числе охотничьих ресурсов, несовершенные механизмы учётной политики и квотирования добычи охотничьих ресурсов, отсутствие законодательно утверждённых механизмов защиты инвестиций в отрасль,

отсутствие механизмов государственной поддержки охотничьих хозяйств, осуществляющих интенсивные формы ведения охотничьего хозяйства.

8.2.4 Основные этапы реализации федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», имеющие общественно-значимые результаты

Одними из наиболее важных этапов реализации федерального проекта №11 являются:

2021 год - будут созданы 20 ООПТ площадью не менее 4 млн. га;

2024 год - будут образованы еще 4 ООПТ площадью не менее 1 млн. га.

Будут выполнены необходимые работы по благоустройству территорий и обеспечению благоприятных условий пребывания на ООПТ.

Реализация федерального проекта № 11 позволит обеспечить:

- улучшение экологической обстановки;
- укрепление охраны и развитие системы ООПТ в строгом соответствии с их целевым назначением;
- создание эффективной системы мер, направленных на сохранение редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного и растительного мира и мест их обитания;
- формирование и обеспечение устойчивого функционирования систем охраняемых природных территорий разных уровней и категорий в целях сохранения биологического и ландшафтного разнообразия, развитие инфраструктуры экологического туризма вокруг и на территории национальных парков;
- регулирование антропогенного воздействия на природные комплексы и объекты национальных парков.

8.2.5 Институциональные и иные ограничения

На эффективность реализации мероприятий федерального проекта № 11 могут оказать воздействие следующие ограничения:

1. Неоднозначное отношение местного населения к созданию ООПТ. К конфликтным ситуациям могут приводить:

– отсутствие необходимости обязательного общественного обсуждения проектов решений о создании ООПТ с участием лиц, права и законные интересы которых затрагивает или может затронуть указанное решение;

– ограничения оборотоспособности земельных участков, строительства, реконструкции объектов капитального строительства, осуществления хозяйственной и иной деятельности в населенных пунктах, расположенных в границах ООПТ;

– отсутствие возможности строительства и реконструкции на территории национальных парков объектов капитального строительства, а также линейных объектов, необходимых для обеспечения жизнедеятельности граждан, проживающих в населенных пунктах, расположенных вне границ национальных парков.

2. Отсутствие экономических мер стимулирования для инвесторов, которые планируют развивать инфраструктуру для экологического туризма на ООПТ и прилегающих к ним территориях.

3. Низкая эффективность работы по формированию и продвижению туристского продукта ООПТ на российском и международном рынках.

4. Недостаточный уровень квалификации кадров, работающих в заповедной системе.

Отсутствует образовательный стандарт в области заповедного дела в системе высшего образования и специальные образовательные программы по основным направлениям деятельности ООПТ в системе среднего

профессионального образования; не осуществляется системно повышение квалификации работников ООПТ.

8.2.6. Основные этапы реализации федерального проекта

I этап – 2019-2021 гг.

1. Будут созданы нормативные правовые и методические основы для создания, эффективного управления системой ООПТ и осуществления основных направлений деятельности ООПТ, а также сохранения биоразнообразия, в том числе редких видов.

2. Будут внедрены инструменты для эффективного управления системой ООПТ, включая новые формы природоохранной деятельности и мониторинговых исследований, современные технологии, новые информационные ресурсы, лучшие практики в сфере добровольчества (волонтерства).

3. Будет разработана новая система подготовки кадров для заповедной системы, включая новый образовательный стандарт в области заповедного дела, программу среднего профессионального образования и повышения квалификации для работников ООПТ.

4. Площадь ООПТ увеличится не менее чем на 4 млн. га за счет создания не менее 20 новых ООПТ.

5. Будет создан новый механизм сотрудничества государства, коммерческих и общественных организаций для привлечения внебюджетных средств на сохранение биоразнообразия.

II этап – 2022-2024 гг.

1. Будут реализованы: новая система подготовки кадров для заповедной системы, включая внедрение нового образовательного стандарта в области заповедного дела и программы среднего профессионального образования по

основным направлениям деятельности ООПТ; программы повышения квалификации для работников ООПТ.

2. Площадь ООПТ увеличится не менее чем на 5 млн. га за счет создания не менее 24 новых ООПТ (нарастающим итогом).

3. Будут реализованы мероприятия по сохранению, восстановлению и реинтродукции редких видов животных (в основном за счет привлеченных внебюджетных средств).

Реализация вышеуказанных мероприятий федерального проекта № 11 позволит обеспечить улучшение экологической обстановки, а также сохранить места произрастания и обитания объектов растительного и животного мира, в том числе редких и находящихся под угрозой исчезновения.

Выполнение мероприятий по развитию экологического туризма позволит обеспечить благоприятные условия пребывания граждан на территориях национальных парков.

8.2.7 Оценка достижимости целей федерального проекта

Недостаточное обеспечение федерального проекта № 11 средствами консолидированного бюджета и несовершенство нормативной правовой базы является основным фактором риска не достижения запланированных результатов.

Например, федеральным проектом № 11 не предусмотрено финансовое обеспечение за счет средств консолидированного бюджета следующих направлений:

- создание и развитие инфраструктуры для экологического туризма в национальных парках. *Достижение результатов зависит от привлечения дополнительных источников финансирования, что трудно прогнозировать;*
- сохранение и восстановление редких видов животных. *Достижение результатов напрямую зависит от привлечения внебюджетных средств, что трудно прогнозировать;*

– подготовка кадров для заповедной системы. *Финансирование мероприятия из внебюджетных источников труднодостижимо и должно быть предусмотрено за счет средств федерального бюджета.*

8.2.8 Оценка финансовой обеспеченности федерального проекта

С учетом того, что для федерального проекта № 11 запланирован объем финансирования на реализацию мероприятий по развитию экологического туризма только на территориях национальных парков и не предусматривает его развития на территориях заповедников и иных ООПТ федерального и регионального значения, целесообразно рассмотреть вопрос о дополнительном финансировании за счет средств консолидированного бюджета.

Кроме того, следует учитывать, что недостаточное нормативно-правовое регулирование экологического туризма на ООПТ, в том числе на принципах государственно-частного партнерства, не позволяет привлечь внебюджетные источники, что существенно снижает роль участия бизнеса в развитии экологического туризма на ООПТ и прилегающих к ним территориях.

8.2.9 Выводы и предложения по разделу «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма»

8.2.9.1 Проблема сокращения биологического разнообразия носит глобальный характер. Экологические последствия деятельности человека все в большей степени превышают биологический ассимиляционный потенциал Земли, что в итоге приводит к исчезновению видов живой природы.

Россия занимает почти одну седьмую часть суши и обладает огромным биоресурсным потенциалом. В рамках выполнения обязательств по Конвенции ООН по сохранению биологического разнообразия в России была разработана и в 2014 году утверждена Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года.

8.2.9.2 Особо охраняемые природные территории обладают большим потенциалом для развития экологического туризма. Для увеличения внутренних и въездных туристских потоков требуется создание нормативной правовой базы и соответствующей туристической инфраструктуры.

8.2.9.3 Федеральный проект «Сохранение биологического разнообразия и развития экологического туризма» предусматривает увеличение в Российской Федерации площади особо охраняемых природных территорий на 5 млн. га и увеличение количества посетителей этих территорий до 7,9 млн. человек.

8.2.9.4 Рабочая группа отмечает необходимость устранения пробелов в нормативном регулировании экологического туризма в части:

определения нормативного содержания этого вида деятельности (принципов, целей и задач экологического туризма);

формирования нормативных и методических основ оценки воздействия туризма на природные системы;

установления требований к безопасности экологического туризма;

проработки организационно-правовых и финансово-хозяйственных условий развития экологического туризма, предусматривающих интеграцию ООПТ в устойчивое социально-экономическое развитие регионов, возможность внебюджетного финансирования и государственно-частного партнерства, порядок регламентирования платных туристических услуг.

8.2.10 Рабочая группа рекомендует Государственному совету Российской Федерации принять следующее решение:

1) Предложить Правительству Российской Федерации:

А) определить организационно-правовые и финансово-хозяйственные модели развития экологического туризма на особо охраняемых природных территориях федерального и регионального значения, в том числе с установлением условий оказания государственной поддержки и софинансирования мероприятий проектной деятельности из федерального бюджета;

Б) внести необходимые изменения и дополнения в документы стратегического планирования в части создания условий для развития просветительской составляющей экологического туризма, увеличения внутренних и въездных туристских потоков, развития туристических услуг и инфраструктуры, использования механизма государственно-частного партнерства в проектной деятельности на базе особо охраняемых природных территорий;

В) обеспечить внесение изменений в законодательные акты:

– в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления возможности привлечения должностными лицами органов, осуществляющих государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, государственный надзор в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, виновных лиц к административной ответственности за нарушения, совершенные на ООПТ регионального и местного значения;

– в статью 1 Федерального закона от 24 ноября 1996 года № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» в части дополнения понятиями «экологический туризм» и «познавательный туризм»;

– в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и в Федеральный закон от 15 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» в части распространения на ООПТ механизма концессионных отношений в целях стимулирования привлечения частного бизнеса в развитие экологического туризма;

– в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»:

в части возложении на национальные парки задачи развития экологического туризма;

в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» в части усиления правового режима государственных природных заповедников, в том числе о запрете на проведение рубок лесных насаждений и создание объектов капитального строительства (*подпункт «а» пункта 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 26 февраля 2019 г. № Пр-294*).

– в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части направления средств от арендной платы по договорам аренды земельных участков на территориях национальных парков на обеспечение финансирования деятельности федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление соответствующими национальными парками;

2) Рекомендовать Минприроды России:

А) Подготовить предложения для определения и (или) уточнения в нормативных правовых актах:

– условий участия коммерческих организаций, а также охотпользователей в сохранении биоразнообразия, включая разработку, реализацию и софинансирование программ и мероприятий по сохранению биоразнообразия.

Б) Создать информационный портал по продвижению экологического туризма на ООПТ федерального значения.

В) Предусмотреть разработку и реализацию для каждой ООПТ федерального значения, в границах которых осуществляется деятельность в сфере туризма и рекреации, комплекса мероприятий, направленных на минимизацию негативного воздействия этой деятельности на экосистемы.

Г) Подготовить предложения:

- о вовлечении в развитие экологического туризма сети федеральных заказников и ООПТ регионального значения, а также охотничьих хозяйств;
- о расчетной потребности, квалификационной специализации, требованиях образовательного стандарта для организации подготовки и повышения квалификации специалистов в области заповедного дела;
- об усилении социальной защищённости и материального стимулирования работников федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление ООПТ;
- о совершенствовании нормативного правового регулирования вопросов, связанных с населенными пунктами в границах ООПТ, а также по вопросу порядка создания ООПТ.

Д) Подготовить методические рекомендации по вопросам организации и развития познавательного туризма в государственных природных заповедниках.

Е) Подготовить предложения:

- о совершенствовании нормативного правового регулирования в области сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира, включая вопросы ведения Красной книги Российской Федерации и красных книг субъектов Российской Федерации;
- об определении требований по реинтродукции редких и находящихся под угрозой исчезновения видов;
- об организации учета и мониторинга редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного мира;
- о совершенствовании нормативного правового регулирования в области осуществления охоты и ведения охотничьего хозяйства, в том числе на ООПТ.

3) Предложить органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

– подготовить и внести предложения в Правительство Российской Федерации по развитию экологического туризма на особо охраняемых природных территориях регионального значения, в том числе в рамках национального проекта «Экология»;

– обеспечить создание во всех субъектах Российской Федерации специализированных государственных учреждений, осуществляющих управление ООПТ регионального значения, наделенных полномочиями по осуществлению государственного надзора в области охраны и использования ООПТ;

– обеспечить установление границ населенных пунктов, в первую очередь в границах ООПТ.

9 Состояние и перспективы улучшения координации и планирования работ в интересах сохранения безопасной и комфортной окружающей среды

Реализация стратегического национального приоритета по повышению уровня жизни граждан и созданию комфортных условий их проживания является важнейшей целью Указа №204.

В настоящее время интересы личности и общества не ограничиваются наличием качественного жилья и доступной транспортной и иной социальной инфраструктуры. Немаловажное значение имеет сохранение и восстановление качественной окружающей среды с хорошей экологией, которая способствует улучшению жизнедеятельности, сохранению здоровья людей и увеличению их продолжительности жизни.

Статья 42 Конституции Российской Федерации гарантирует право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью и имуществу экологическим правонарушением.

В статье 11 Федерального закона от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» конкретизируется право граждан России на благоприятную окружающую среду; в пункте 1 статьи 73 указано: «...руководители организаций и специалисты, ответственные за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, должны иметь подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности...».

В статье 8 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» отмечается здравоохранительный аспект права граждан на благоприятную окружающую среду, то есть на такую среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на здоровье человека.

Практическое комплексное решение проблемы сохранения благоприятной окружающей среды осуществляется в Российской Федерации в рамках реализации государственной программы «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 326, целью которой является повышение уровня экологической безопасности и сохранение природных систем.

С 2018 года в Российской Федерации реализуется национальный проект «Экология». Он предусматривает решение жизненно важных и злободневных экологических проблем, затрагивающих интересы многих граждан. Это ликвидация свалок в границах городов, снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, повышение качества питьевой воды, экологическое оздоровление водных объектов, создание новых особо охраняемых природных территорий.

Национальный проект «Экология» включает 11 федеральных проектов, которые, учитывая социально-экологическую направленность, реализуются преимущественно на территории субъектов Российской Федерации. Соответственно в региональных проектных офисах должна осуществляться координация программ, проектов, мероприятий, которые реализуются на местах (в регионах, муниципальных образованиях) участниками национального проекта.

Координация и планирование проектной деятельности на региональном уровне необходимы для достижения наилучших результатов, которые позволят улучшить качество жизни российских граждан, сохранить их здоровье и способствовать увеличению продолжительности жизни.

Рабочей группой проведен сопряженный анализ задач, подлежащих решению в рамках национальных проектов, и выявлена необходимость координации работ для достижения наилучших результатов. Синергетический эффект может быть достигнут на основе согласованной реализации следующих национальных проектов:

- национального проекта «Экология», задачи которого изложены выше;
- национального проекта в сфере жилья и городской среды, задачей которого является кардинальное повышение комфортности городской среды;
- национального проекта в сфере демографического развития, задачей которого является увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни;
- национального проекта в сфере здравоохранения, задачей которого является снижение показателей смертности населения.

Наибольший эффект от координации реализуемых национальных проектов может быть получен на селитебных территориях, где актуальное значение имеет сохранение и восстановление экологически безопасной и комфортной городской среды, прежде всего путем улучшения качества атмосферного воздуха, ликвидации источников загрязнения, в том числе коммунальных и промышленных отходов, а также устранения опасных объектов накопленного экологического вреда, негативно влияющих на здоровье граждан.

Рабочая группа выделила ряд ключевых мероприятий, способных обеспечить наибольший вклад в достижение целей, предусмотренных Указом №204 и обладающих наибольшей социальной значимостью (приложение 8.1).

Для снижения рисков не достижения запланированных значений показателей эффективности национального проекта «Экология» и федеральных проектов, включенных в его состав, целесообразно принять дополнительные меры по совершенствованию государственного контроля (надзора) в этой сфере.

1. Законодательством Российской Федерации установлено, что в целях оптимального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного контроля (надзора), снижения издержек юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и повышения результативности своей деятельности органами государственного контроля (надзора) при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) может применяться риск-ориентированный подход

(Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»). Перечень видов федерального государственного контроля (надзора), а также виды регионального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход, определяются Правительством Российской Федерации (Федеральный закон от 03.08.2018 № 316-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и статью 19 Федерального закона от 04.05.2011 №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

Внедрение современных информационных систем, централизация управления рисками, максимальное раскрытие данных и работа с юридическими лицами, деятельность которых является источником риска, и их консультативная поддержка являются ключевыми условиями внедрения риск-ориентированной модели проведения контрольно-надзорных мероприятий.

Разработка и внедрение риск-ориентированного подхода осуществлены в пяти федеральных органах исполнительной власти: МЧС России, ФНС России, Ростехнадзоре, Роструде, Роспотребнадзоре.

Например, Роспотребнадзор определил порядок формирования единого федерального реестра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, подлежащих санитарно-эпидемиологическому надзору. Реестр содержит сведения, позволяющие относить объект к определённым классам причинения вреда по таким критериям, как вероятность нарушения законодательства, тяжесть последствий таких нарушений и численность населения, подверженного вредному воздействию.

Очевидно, что в такой социально напряженной сфере как обращение с отходами I - IV классов опасности, применение риск-ориентированного подхода является более чем востребованным. Действующий в настоящее время

порядок отнесения отходов производства и потребления к определенному классу опасности не в полной мере отвечает общественным потребностям, поскольку объемы их образования в различных классах и, соответственно, численность населения, подверженного их воздействию, могут отличаться на порядки.

Внедрение риск-ориентированного подхода также будет способствовать повышению эффективности государственного контроля (надзора) за сохранностью лесов.

2. В рамках национального проекта «Экология» для обеспечения эффективного и безопасного обращения с ТКО создана публично-правовая компания «Российский экологический оператор»; для обеспечения эффективного и безопасного обращения с отходами I и II классов опасности будет создан федеральный оператор на базе Государственной корпорации «Росатом». Запланировано создание высокотехнологичных систем мониторинга и контроля, исключающих возможность манипуляции данными.

Однако в Российской Федерации не осуществляется надлежащий мониторинг и контроль жизненного цикла обращения умеренно опасных отходов (III класс опасности); отсутствуют инструменты и сервисы, предоставляющие объективную информацию контролирующим органам о функционировании систем временного хранения, перемещения и обезвреживания таких отходов.

При этом риски негативного воздействия загрязняющих веществ, относимых к III классу опасности, на здоровье населения и окружающую природную среду могут превышать совокупное воздействие от загрязняющих веществ I и II классов опасности, поскольку объемы их ежегодного образования на порядок больше.

Например, в период весеннего снеготаяния накопленные металлургическими, рудо-и нефтедобывающими предприятиями токсичные формы металлов и нефтепродуктов интенсивно перемещаются в водоемы, вызывая высокие уровни загрязнения объектов питьевого водоснабжения.

С целью исключения риска недостижения одной из главных целей Указа №204 - «обеспечить эффективное обращение с отходами производства и потребления...» - необходимо дополнительно оценить соблюдение требований законодательства Российской Федерации образователями отходов III класса опасности и специализированными предприятиями в части обеспечения их безопасного перемещения, обезвреживания и размещения, включая достаточность специализированных полигонов и реально работающих мощностей (их производительность, наличие исправных систем газоочистки и других параметров), способных обеспечить безопасное обезвреживание и размещение таких отходов.

3. Требуется решения проблема обезвреживания и безопасного размещения в районах с особо холодным и холодным климатом с вечномерзлыми грунтами медицинских отходов (обращение регулируется требованиями СанПиН №2790-10) и опасных биологических отходов (обращение регулируется требованиями ветеринарно-санитарных правил сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов №13-7-2/469).

Действующие нормы и требования к обращению медицинских и опасных биологических отходов не учитывают особенности их безопасного обезвреживания и размещения в районах с особо холодным и холодным климатом с вечномерзлыми грунтами (это 11 млн км², более 50 % территории страны).

Рабочая группа рекомендует Государственному совету Российской Федерации принять следующее решение:

Предложить Правительству Российской Федерации:

1) разработать и утвердить порядок применения риск-ориентированного контроля (надзора) в сфере обращения с отходами, а также лесной охраны и федерального государственного лесного надзора;

2) при внедрении риск-ориентированной модели обеспечить совместимость критериев оценки и профилей риска между федеральными

органами исполнительной власти, осуществляющими государственный контроль (надзор) в сфере обращения с отходами;

3) принять дополнительные меры, направленные на обеспечение безопасности населения и окружающей природной среды при обращении:

– с отходами III класса опасности;

– с медицинскими и опасными биологическими отходами в районах с вечномёрзлыми грунтами.

Субъектам Российской Федерации рекомендуется уточнить планы действий по повышению комфортности городской среды в увязке с решением социально-экологических и санитарно-эпидемиологических проблем. *Наличие согласованного плана мероприятий будет служить обоснованием для получения государственной поддержки в рамках совместной реализации национальных проектов.*

Рабочая группа обращает внимание руководителей национальных проектов на необходимость:

1) осуществления совместных согласованных действий по наиболее полному выявлению и устранению угроз, рисков и факторов, влияющих на качество окружающей среды, здоровье населения и продолжительность жизни;

2) подготовки с целью использования в проектной деятельности научно обоснованных рекомендаций для комплексной оценки вышеуказанных угроз, рисков и факторов с использованием цифровых технологий и платформенных решений;

3) обмена информацией о ходе реализации соответствующих национальных проектов путем проведения периодических совместных заседаний федеральных и региональных проектных офисов для выработки согласованных предложений, направленных на получение дополнительных общественно-значимых эффектов.

Наличие плана мероприятий должно служить обоснованием для рассмотрения предложений о дополнительной государственной поддержке

совместной реализации согласованных инициатив в рамках национальных проектов.

10 Координация и синергия мероприятий национальных проектов, федеральных проектов, региональных проектов в контрольных точках для получения конечных общественно-значимых результатов

Согласованное выполнение федеральных проектов, предусмотренных национальным проектом «Экология», с мероприятиями национальных проектов «Здравоохранение», «Демография», «Жилье и качественная городская среда», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Цифровая экономика» обеспечат синергетический эффект для достижения национальных целей:

- повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет;
- обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации;
- ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации до 50 % от общего числа;
- обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере.

Рабочая группа рекомендует Государственному совету Российской Федерации принять следующее решение:

Предложить Правительству Российской Федерации:

- выработать единые методы анализа факторов, создающих угрозы и риски в сферах экологии, медицины, демографического развития, экономического роста, инфраструктурного развития;

– определить общие принципы, критерии и способы оценки эффективности и результативности сопряженных эффектов при реализации совместных инициатив в рамках национальных проектов;

– установить обязанность руководителей и специалистов проходить профессиональную подготовку (повышение квалификации) не реже, чем один раз в 5 лет, а при изменении условий осуществления профессиональной деятельности в области экологической безопасности (изменение вида экономической деятельности или климатического района) - по мере возникновения этих изменений.

Для усиления взаимного эффекта от комплексного использования полученных результатов потребуется компетентное научно-методологическое и информационное обеспечение.

Рабочая группа считает необходимым обратить внимание федерального и региональных проектных офисов на определение единого подхода и регламента обязательного извещения, учета и расследования случаев нарушений здоровья среди населения, подверженного повышенному экологическому риску. Такой подход должен основываться на применении критериев для установления причинно-следственной связи между загрязнениями окружающей среды и основными показателями здоровья и демографического развития населения России, а также критериев для доказательного определения необходимых мер социальной защиты для пострадавших граждан.

Компетентное научно-методологическое обеспечение и информационное взаимодействие при реализации национальных проектов «Экология», «Здравоохранение», «Демография», «Жилье и качественная городская среда» позволит прервать широко распространенную практику субъективной интерпретации вредных эффектов, вызываемых загрязнениями окружающей среды, персонифицировать меры социальной поддержки граждан при

возникновении случаев утраты ими здоровья в результате воздействия вредных факторов.

Актуальное значение также имеет разработка и реализация проблемно-ориентированных систем управления в сферах экологии, демографии и охраны здоровья населения, проживающего в районах экологического риска.

Диаграмма, демонстрирующая корреляцию национальных проектов для научно-методологического обоснования согласованного и сбалансированного их выполнения, обеспечения эффекта синергии мероприятий федеральных проектов в целях гарантированного улучшения качества жизни российских граждан, представлена на рисунке 10.1.

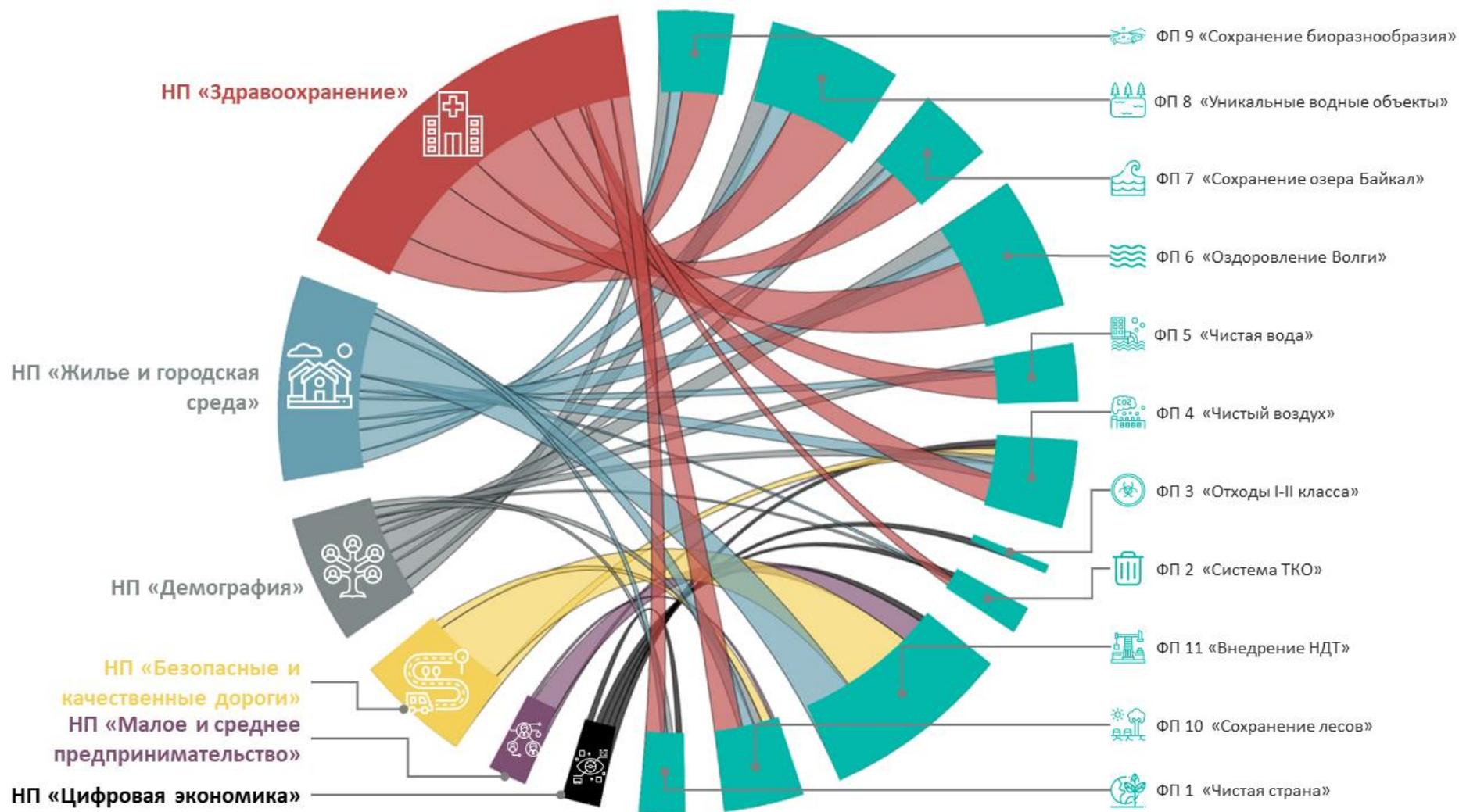


Рисунок 10.1 – Диаграмма связи национальных (НП) и федеральных (ФП) проектов для научного обоснования согласованного и сбалансированного выполнения, обеспечения синергии мероприятий в целях гарантированного улучшения качества жизни российских граждан.

11 Результаты исследования общественного мнения населения Российской Федерации по проблемам загрязнения окружающей среды, доступности экологической информации и информации о мерах государственной экологической политики

С целью формирования целостной картины восприятия населением Российской Федерации проблем экологии и загрязнения окружающей среды, а также с целью оценки уровня информированности о применяемых мерах государственной политики, было проведено количественное социологическое исследование мнений граждан Российской Федерации.

Исследование было проведено в формате Интернет-опроса среди жителей Российской Федерации с использованием запрограммированной формализованной онлайн-анкеты. Рекрутинг респондентов (привлечение к опросу) был реализован с помощью метода поточной выборки (riversampling). Медийно-контекстные баннеры были размещены на крупнейших площадках российского сегмента сети Интернет. «Полевые работы» были проведены в период с 22.02.2019 по 15.03.2019. Выборка исследования составила 10 400 человек из 85 субъектов Российской Федерации, пропорционально населению каждого субъекта (но не менее 50 респондентов из самых малонаселенных регионов). Данные ответов были нормализованы с учетом социально-демографических характеристик населения России. Выборка репрезентирует взрослое (18-75 лет) население Российской Федерации. Максимальный размер ошибки выборки не превышает 0,96%.

Анкета исследования была разделена на 3 содержательных блока вопросов:

1) о состоянии окружающей среды и ее загрязнении в регионе проживания;

2) о доступности и важности экологической информации;

3) об информированности населения о национальном проекте «Экология» и его мероприятиях.

11.1 Состояние окружающей среды

Согласно результатам исследования, проблема загрязнения окружающей среды беспокоит абсолютное большинство населения, причем это утверждение справедливо для всех возрастных категорий и всех субъектов Российской Федерации. Только 1% населения полагает, что в регионе их проживания не существует такой проблемы, как загрязнение окружающей среды, а 5% считают данную проблему неважной. Критическую важность проблемы и ее остроту отмечают 71% населения (см. рисунок 11.1). В наибольшей степени обеспокоены проблемой окружающей среды жители Центрального (33% считают критически важной и первостепенной), Сибирского (29%) и Уральского (25%) федеральных округов. При этом жителей крупных городов-миллионников данная проблема волнует сильнее, чем жителей небольших городов (29% против 18%).



Рисунок 11.1 - Оценка остроты проблемы загрязнения окружающей среды в регионе проживания респондентов

Анализ отдельных направлений загрязнения окружающей среды показал, что наиболее острой и важной является проблема свалок. 83% респондентов отмечают состояния свалок: как плохое (46%) или критически плохое (37%). На

втором месте в негативном рейтинге – состояние водных объектов и прибрежных зон (65%), на третьем – состояние лесов (50%). (см. рисунок 11.2)



Рисунок 11.2 - Оценка состояния окружающей среды в регионе проживания респондентов (СОСТОЯНИЕ ПЛОХОЕ ИЛИ КРИТИЧЕСКИ ПЛОХОЕ)

Столь высокое внимание и обеспокоенность населения состоянием свалок может быть связано с повышенным общественным интересом и вниманием со стороны СМИ к некоторым конфликтным ситуациям, возникающим на отдельных объектах.

При этом свалки находятся лишь на третьем месте по степени влияния на их здоровье. По мнению респондентов, максимальное влияние на здоровье оказывает загрязненный атмосферный воздух (68%) и загрязненная питьевая вода (55%) (см. рисунок 11.3). Воздух, питьевая вода и продукты питания – это продукты ежедневного постоянного потребления. При этом, если продукты питания человек способен выбирать, то потребление воздуха и питьевой воды возможно изменить только с учетом смены места жительства, что для многих совершенно недоступно. Полученные результаты исследования полностью согласуются с данными доклада, опубликованного в медицинском журнале

Lancet в 2017 году. Согласно докладу, загрязнение окружающей среды только в 2015 году унесло жизни более 9 млн человек. И именно загрязненный воздух, а также загрязненную воду авторы исследования ставят на первое место среди причин этих смертей.

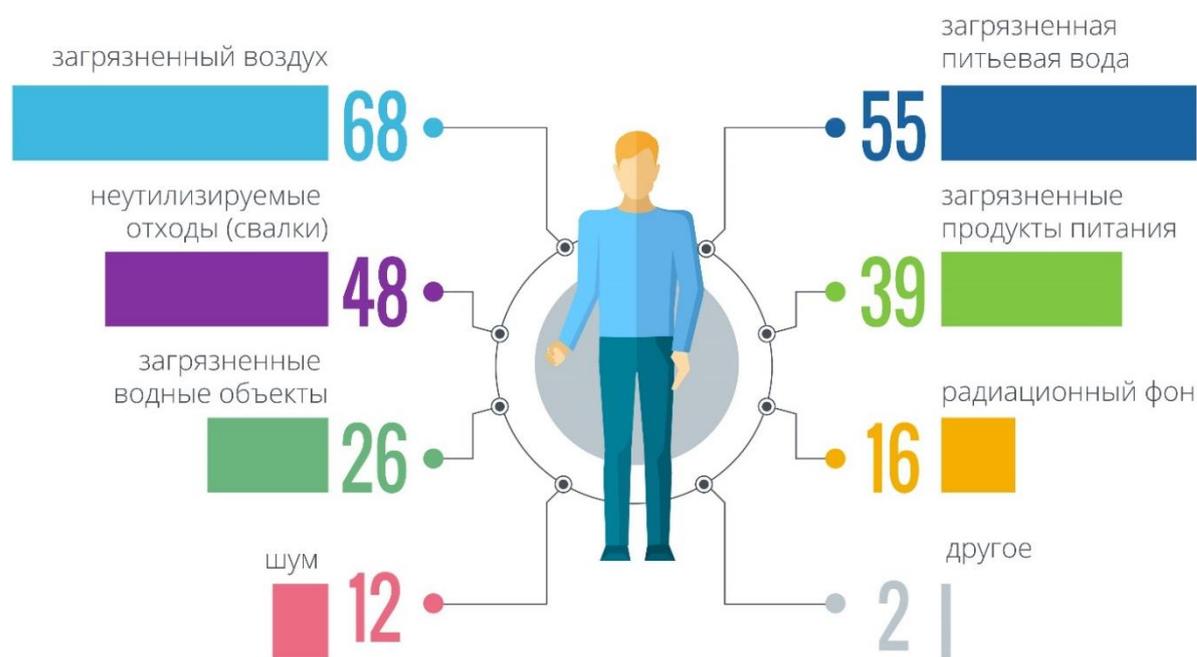


Рисунок 11.3 - Экологические факторы, в наибольшей степени влияющие на здоровье респондентов (не более 3)

Следует отметить, что среди жителей столицы абсолютное большинство (91%) отмечает влияние на здоровье загрязнённого воздуха и почти каждый второй (47%) – загрязненных продуктов питания. Влияние загрязненной питьевой воды на здоровье чаще отмечают в Центральном (59%), Приволжском (60%), Уральском (60%), Южном (60%) и Северо-Кавказском (63%) федеральных округах.

Большинство респондентов отмечают ухудшение состояния экологии в регионе их проживания за последние 5 лет (66%); еще 30% считают, что состояние экологии в регионе осталось без изменений (см. рисунок 11.4). При этом наиболее часто об ухудшении экологической ситуации за последние 5 лет говорят жители Сибирского Федерального округа (72%). Эти ухудшения, по мнению опрошенных, связаны с загрязнением атмосферного воздуха и

состоянием лесов: жители Сибирского федерального округа вдвое чаще говорят о критически плохом состоянии воздуха и лесов, чем в среднем по России.

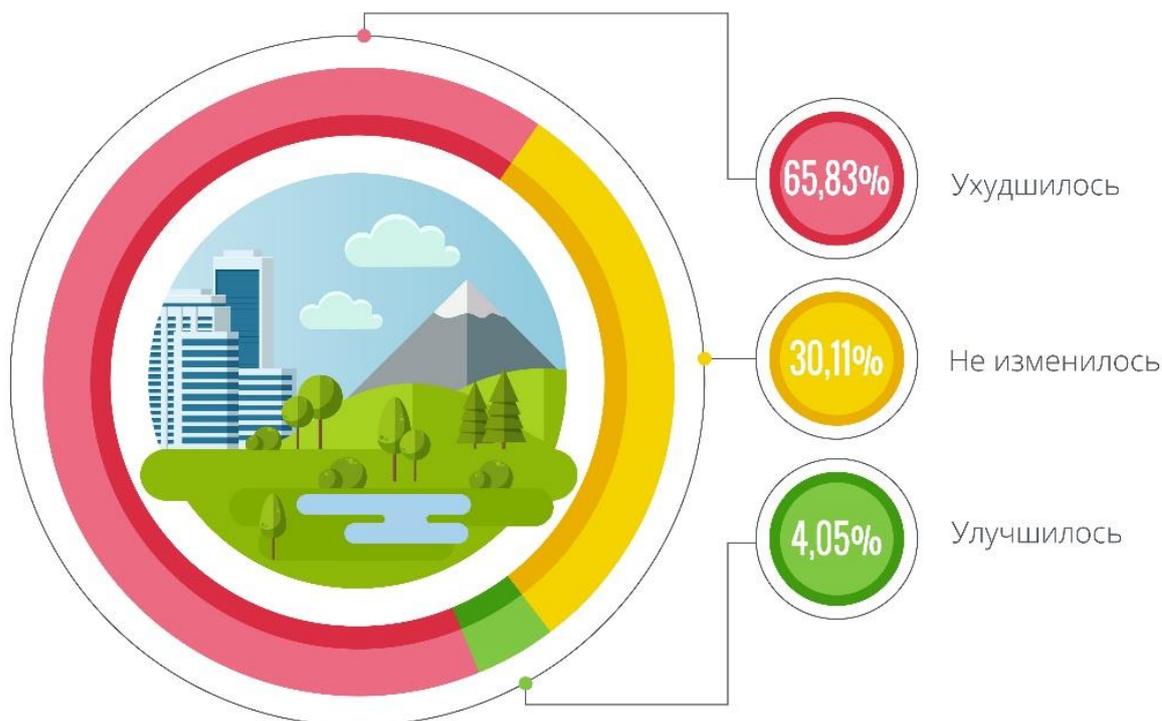


Рисунок 11.4 - Изменение состояния экологии в регионе проживания респондентов за последние 5 лет

Среди основных причин ухудшения экологической обстановки респонденты чаще всего называли поведение населения (48%) и влияние государственной политики (48%). Проблему недостаточного финансирования мероприятий по охране окружающей среды отмечают 21% опрошенных (см. рисунок 11.5).

При этом поведение населения наиболее часто указывают как причину ухудшения экологической обстановки в Северо-Кавказском Федеральном округе (60%). Это может быть связано с тем, что наиболее важной для Северо-Кавказского Федерального округа является проблема не масштабных промышленных и бытовых свалок, а небольших несанкционированных

локальных свалок и мест скопления мусора; причиной появления таких свалок в большинстве случаев выступает само население.



Рисунок 11.5 - Причина ухудшения экологической обстановки в регионе проживания респондентов

11.2 Доступность и важность информации о состоянии окружающей среды

Цель данного блока исследования - определить, насколько высока потребность населения России в информации о состоянии окружающей среды, является ли такая информация в настоящее время достаточной и достоверной. Проблему с доступностью информации о загрязнении окружающей среды отмечают 64% населения, при этом 20% заявляют, что эта информация совершенно недоступна (см. рисунок 11.6). Это очень большая проблема, поскольку создается такая ситуация, когда население понимает связь здоровья с состоянием экологии (см. рисунок 11.3), но, при этом, информации о состоянии экологии в регионе проживания просто нет или она недоступна.

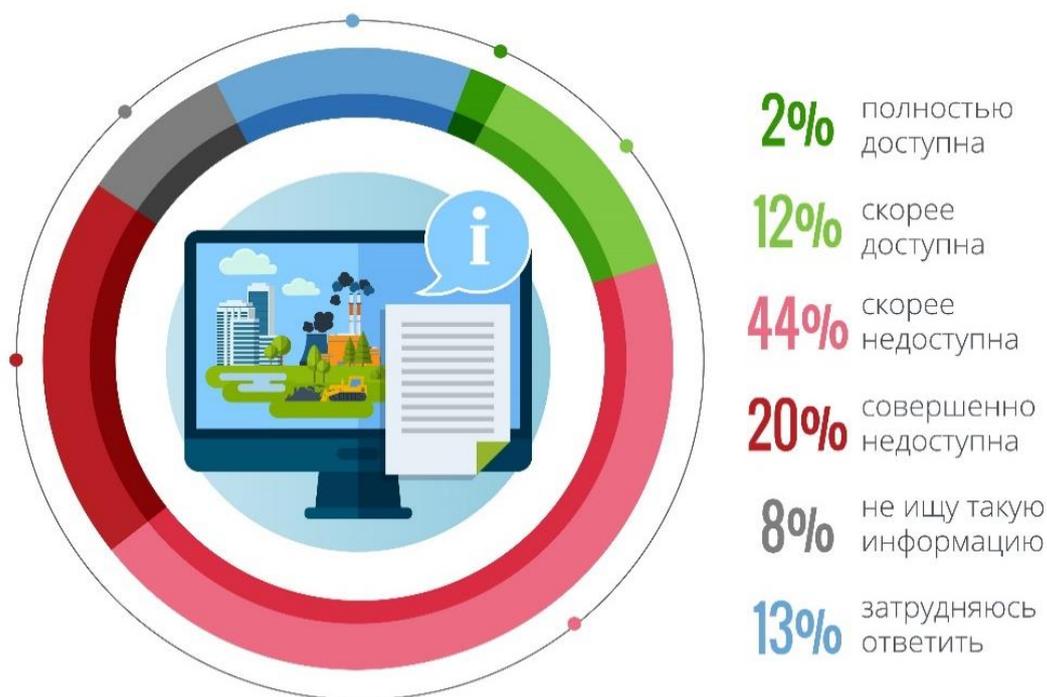


Рисунок 11.6 - Оценка доступности информации о состоянии и загрязнении окружающей среды в регионе проживания респондента

Трудностей с доступом к информации о загрязнении окружающей среды меньше у молодых и активных респондентов в возрасте до 20 лет. 30% из них отмечают, что такая информация полностью и скорее доступна. Это может быть связано с высокой вовлеченностью молодого поколения в использование сети Интернет и глобальные сетевые сообщества, где доступна информация не только из официальных источников, но и независимые данные (зачастую сомнительного качества и достоверности). В условиях официального информационного вакуума о загрязнениях и состоянии экологии любые, даже недостоверные данные становятся источником информации и источником ошибочных суждений.

Актуальным вопросом является и уровень доверия населения транслируемым официальным данным. Лишь 3% опрошенных считают официальные данные о состоянии и загрязнении окружающей среды достоверными. 40% опрошенных уверены, что такие данные подаются с

искажениями, а 20% и вовсе считают их абсолютно недостоверными (см. рисунок 11.7).



Рисунок 11.7 – Степень доверия населения официальной информации о состоянии окружающей среды

Наиболее важной информацией о состоянии окружающей среды респонденты считают информацию о состоянии атмосферного воздуха (74%), водопроводной воды (66%), свалках (65%) (см. рисунок 11.8).



Рисунок 11.8 – Наиболее важная информация о состоянии и загрязнении окружающей среды (не более 5 вариантов)

Доступность информации о состоянии окружающей среды для населения настолько важна, что может повлиять на принятие решения о смене места жительства. 15% населения готовы точно сменить место жительства, если узнают о наличии угрозы жизни или здоровью из-за плохой экологической обстановки в регионе проживания. Еще 32% возможно примут такое же решение и лишь 16% точно останутся в регионе проживания независимо от экологической обстановки (см. рисунок 11.9). Более высокая доля людей, готовых к смене места жительства при условии экологической угрозы здоровью, характерна для жителей Дальневосточного, Сибирского и Уральского федеральных округов. Показательно, что точно готова менять свое место жительства большая часть населения Челябинской (31%) и Кемеровской областей (34%), что вдвое превышает показатель по России в целом (15%).

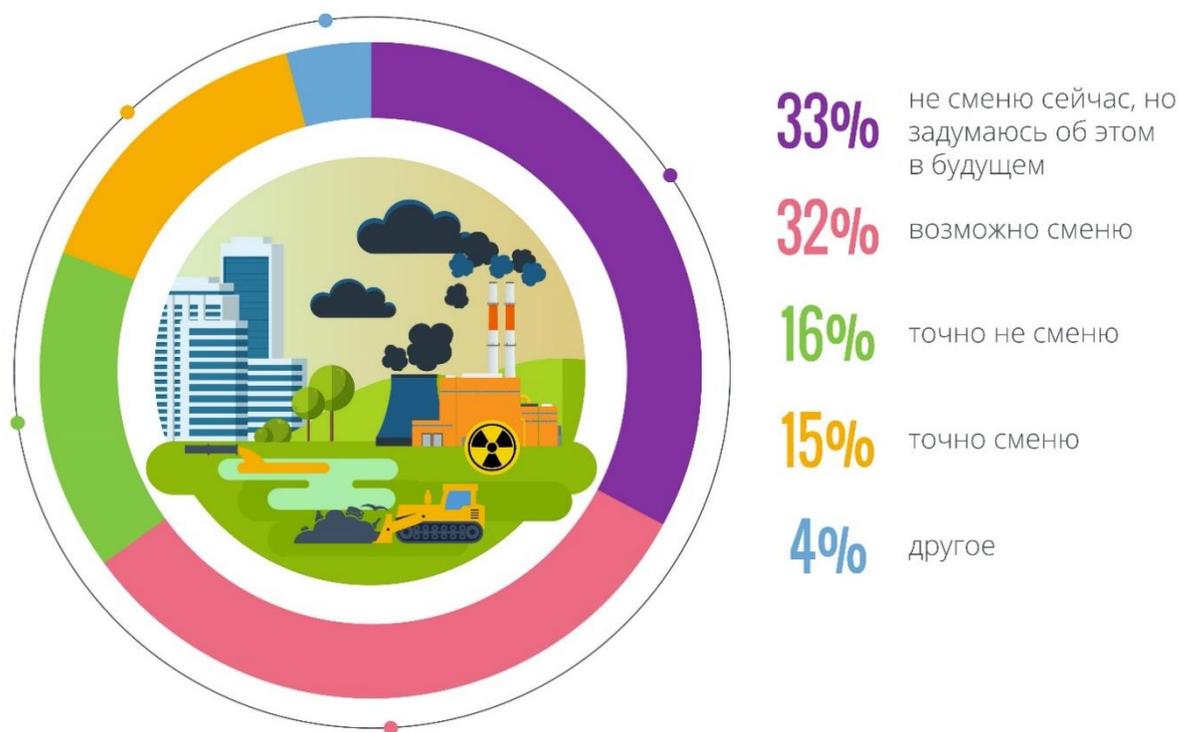


Рисунок 11.9 – Готовность к смене места жительства (работы/учебы) респондентов в зависимости от экологической обстановки в регионе проживания, если существует угроза здоровью

11.3 Информированность населения о национальном проекте «Экология»

Национальный проект «Экология» имеет недостаточное информационное сопровождение. 67% населения ничего не слышали о национальном проекте «Экология» и еще 20% слышали про проект, но не знают подробностей. Лишь 7% опрошенных знают о существовании национального проекта и о том, что его мероприятия будут реализовываться в регионе их проживания (см. рисунок 11.10). Самый информированный округ – Северо-Западный (15% опрошенных знают и про национальный проект, и про его мероприятия в регионе).



Рисунок 11.10 – Информированность респондентов о реализации мероприятия национального проекта «Экология» в регионе проживания

Наиболее важными для своего региона проживания респонденты чаще всего называют мероприятия по созданию условий для вторичной переработки всех запрещенных к захоронению отходов производства и потребления, формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами и снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух (см. рисунок 11.11). Наименьшую поддержку со стороны населения в регионах имеют:

- внедрение наилучших доступных технологий,
- сохранение биологического разнообразия,
- сохранение экосистемы озера Байкал,
- развитие экологического туризма,
- создание системы мониторинга в крупных промышленных центрах.

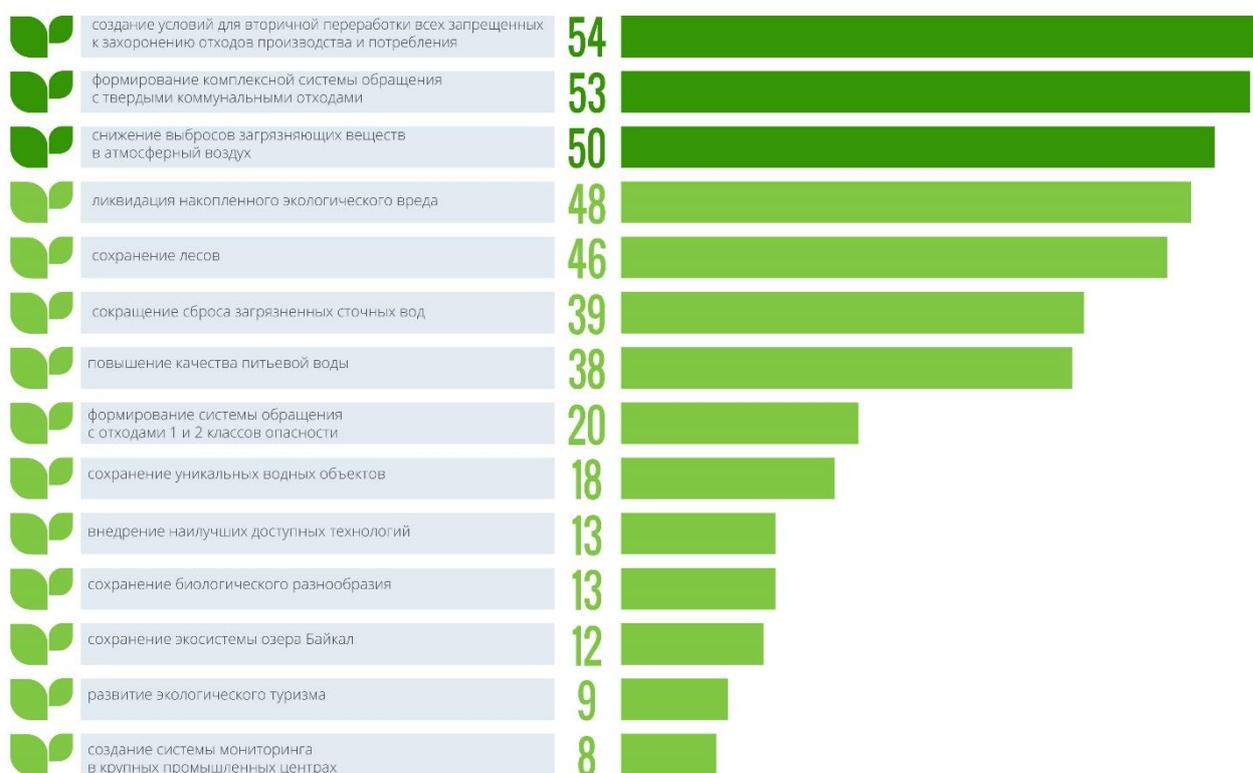


Рисунок 11.11 - Наиболее важные мероприятия национального проекта
Экология для региона проживания респондента (не более 5)

	Северо-Западный	Сибирский	Дальне-восточный	При-волжский	Централь-ный	Северо-Кавказский	Уральский	Южный
формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами	49	46	51	51	53	52	49	60
создание условий для вторичной переработки всех запрещенных к з	51	46	48	51	53	50	49	54
ликвидация накопленного экологического вреда	40	47	50	45	52	44	50	46
формирование системы обращения с отходами 1 и 2 классов опасности	16	14	19	17	19	21	21	23
снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух	42	60	40	47	46	43	53	40
создание системы мониторинга в крупных промышленных центрах	6	10	6	8	7	7	9	5
повышение качества питьевой воды	43	25	29	41	44	43	44	47
сокращение сброса загрязненных сточных вод	40	35	46	41	39	45	36	42
сохранение уникальных водных объектов	20	20	24	17	15	21	18	20
сохранение экосистемы озера Байкал	5	28	10	8	9	5	9	7
внедрение наилучших доступных технологий	12	13	11	12	14	16	16	15
сохранение лесов	56	62	52	44	47	34	48	31
сохранение биологического разнообразия	13	13	24	12	11	14	13	16
развитие экологического туризма	11	10	11	8	6	21	7	15

Рисунок 11.12 - Распределение важности мероприятий нацпроекта «Экология»
по федеральным округам

Подавляющее большинство граждан России считают, что государство обязано информировать общество о подготовке и реализации мероприятий национального проекта «Экология» (95% опрошенных). Наиболее комфортным каналом получения такой информации большинство опрошенных называют СМИ (60%) и публикацию отчетов в сети Интернет (53%) (см. рисунок 11.13). В то же время более молодая аудитория предпочитает публикацию в сети Интернет, а более взрослая – информирование через средства массовой информации.



Рисунок 11.13 - Наиболее комфортная форма информирования респондентов о результатах мероприятий национального проекта «Экология», реализуемых в регионе проживания

Население не только заинтересовано в получении информации о результатах реализации мероприятий национального проекта «Экология», но и готово лично принимать активное участие в их оценке (68% опрошенных выражают такую готовность) (см. рисунок 11.14). При этом более половины опрошенных готовы принимать участие в электронных опросах и голосованиях (характерно для более молодой аудитории), а 19% опрошенных готовы

участвовать через возможность оставить заявку/жалобу (характерно для граждан в возрасте 30-39 лет).



Рисунок 11.14 - Наиболее удобная форма участия респондентов в оценке реализации национального проекта «Экология»