



ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОРУЧЕНИЕ

Д.А.Медведеву

Разработайте комплексную стратегию обращения с твердыми бытовыми отходами, предусматривающую, в том числе, создание эффективной системы управления в этой области.

Срок: 1 февраля 2013 г.

Подготовьте предложения по внесению изменений в законодательство в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами, касающиеся:

установления приоритета их утилизации над захоронением;
перераспределения полномочий по обращению с твердыми бытовыми отходами между муниципальными образованиями и субъектами Российской Федерации.

Срок: 1 января 2013 г.

Обеспечьте необходимый учет на всех этапах обращения с твердыми бытовыми отходами, а также объектов их размещения. Завершите формирование государственного кадастра отходов. Сформируйте соответствующие информационные базы данных, обеспечив доступ к ним в рамках электронного правительства.

Срок: 1 июля 2013 г.

Ю.Я.Чайке

В.А.Колокольцеву

Осуществите комплекс совместных мероприятий по выявлению фактов, связанных с нарушением законодательства в сфере обращения с твердыми бытовыми отходами, в том числе с использованием материалов проверки, проведенной Контрольным

управлением Президента Российской Федерации, и при необходимости примите соответствующие процессуальные решения.

Срок: 1 ноября 2012 г.



В.Путин

"10" августа 2012 г.

Пр-2138



ИНФОРМАЦИЯ

о результатах проверки исполнения федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручений Президента Российской Федерации, направленных на возмещение ущерба окружающей среде, нанесенного в результате обращения с твердыми бытовыми отходами

В соответствии со Сводным планом контрольных мероприятий, осуществляемых самостоятельными подразделениями Администрации Президента Российской Федерации и полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, на первое полугодие 2012 г. Контрольным управлением Президента Российской Федерации проведена проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручений Президента Российской Федерации, направленных на возмещение ущерба окружающей среде, нанесенного в результате обращения с твердыми бытовыми отходами.

Проверка показала, что в стране отсутствует комплексная стратегия обращения с твердыми бытовыми отходами (далее – ТБО), предусматривающая, в том числе, создание эффективной системы управления в этой области. В Российской Федерации продолжают возрастать объемы образования и накопления ТБО, негативно воздействующих на окружающую среду и увеличивающих риски для здоровья населения. Связанные с этим экологические проблемы затрагивают практически все регионы страны.

По экспертным оценкам, в Российской Федерации ежегодно образуется порядка 50 млн. тонн ТБО, основная масса которых без сортировки и извлечения полезных компонентов вывозится на полигоны и свалки для захоронения, а в товарную продукцию перерабатывается около 5 процентов.

Необходимо отметить, что, кроме экологического, государству наносится и экономический ущерб. Ежегодно безвозвратно теряются значительные объемы макулатуры, черных и цветных металлов, полимерных материалов и стекла. По экспертным данным, в России на свалки выбрасывается около 9 млн. тонн макулатуры, что сопоставимо с годовым объемом потребления бумаги и картона. По г.Москве потери вторичного сырья оцениваются в 5,9 млрд. рублей, в то время как сумма субсидий городского бюджета на утилизацию ТБО составляет 3,4 млрд. рублей в год, из которых 2,3 млрд. рублей - на термическую утилизацию. При этом отходы сжигаются несортированными.

Вместе с тем Директивой Европейского парламента и Совета Европейского союза об отходах от 19 ноября 2008 г. определено, что использование продуктов вторичной переработки должно поддерживаться государствами – членами ЕС, тогда как захоронение на полигонах или сжигание отходов, пригодных для вторичной переработки, поддерживаться не должно. При этом отходы, непригодные для повторного использования и переработки, следует сжигать безопасным образом, прибегая к захоронению на полигонах в крайних случаях.

Повышенное внимание стран Европейского союза и других развитых стран к вопросам обращения с отходами позволило снизить уровень их негативного воздействия на окружающую среду и вовлечь в хозяйственный оборот вторичные ресурсы. Так, в Дании и Швейцарии перерабатывается 80% ТБО. В Германии перерабатывается около половины ТБО, при этом ежегодный оборот компаний, занятых в этой отрасли, составляет порядка 55 млрд. евро. Во Франции поставлена стратегическая задача в ближайшей перспективе сократить объем захоронения ТБО до 2% от образовавшихся.

В то же время в Российской Федерации, по данным Роспотребнадзора, действует лишь 10 мусоросжигательных, 14 мусороперерабатывающих заводов и 98 мусоросортировочных комплексов, большинство из которых выработали свой ресурс. Новые предприятия практически не создаются, современные технологии переработки не применяются.

Правительство Российской Федерации не принимает действенных мер, направленных на совершенствование нормативной правовой базы в области обращения с отходами. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» не устанавливает приоритет утилизации отходов над их захоронением, в нем также отсутствуют правовые нормы, регламентирующие обращение с отходами как с источником вторичных материальных ресурсов. Кроме того, понятийный аппарат федерального законодательства, регулирующего сферу обращения с отходами, не содержит определения термина «сортировка отходов», тогда как сам процесс уже применяется во многих регионах. Однако мусоросортировочные станции не относятся к объектам коммунального хозяйства, которые имеют налоговые льготы.

Предусмотренные федеральными законами «Об охране окружающей среды» и «Об отходах производства и потребления» меры экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами недостаточны. В результате бизнес не заинтересован инвестировать в эту отрасль, так как с учетом длительных сроков окупаемости создание современных объектов для переработки и обезвреживания отходов требует долгосрочного финансирования и государственной поддержки.

В отличие от развитых стран мира, в законодательстве Российской Федерации отсутствуют нормы, обязывающие производителя (импортера) учитывать в стоимости продукции затраты на ее утилизацию и обезвреживание после утраты потребительской стоимости, а также механизм аккумулирования и использования полученных средств. В результате, по экспертным оценкам, ежегодные потери оцениваются в 80 млрд. рублей.

В России около половины объема ТБО составляют упаковочные материалы. Однако в законодательстве отсутствуют нормы, стимулирующие разработку и применение новых видов тары, в том числе саморазлагающейся. Основная масса продукции продолжает упаковываться в полимерные материалы, срок разложения которых при захоронении на полигонах составляет более 100 лет, что затрудняет рекультивацию отработанных полигонов и возврат занятых ими земель в оборот.

Системной проблемой продолжает оставаться отсутствие должного учета в сфере обращения ТБО. Уполномоченные федеральные и региональные органы исполнительной власти не располагают достоверной информацией об объемах образования, использования и обезвреживания ТБО, объектах их размещения. Имеющиеся сведения носят противоречивый характер. Так, по данным Росприроднадзора, в Российской Федерации действует 1 092 полигона для захоронения ТБО, в Роспотребнадзоре таких объектов учтено 4 617, а органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации – 3 919. Данные о ежегодном образовании ТБО колеблются в диапазоне 30 - 67 млн. тонн.

В нарушение требований статьи 20 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» в Российской Федерации до настоящего времени не создан государственный кадастр отходов, включающий федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов.

Правительством Российской Федерации его ведение в части, касающейся обращения с бытовыми отходами, возложено на Минприроды России и его территориальные органы совместно с бывшим Государственным комитетом Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу. После преобразования этого комитета в 2004 году в Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству и упразднения последнего в 2008 году указанные функции Минрегиону России переданы не были.

На момент проверки из трех частей, составляющих государственный кадастр отходов, разработан и утвержден лишь каталог отходов. Порядок

ведения государственного кадастра отходов отсутствовал на протяжении почти 14 лет с момента вступления в силу Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», а Правила инвентаризации объектов размещения отходов были утверждены только через 9 лет. Необходимо отметить, что с 1 января 2010 г. в соответствии с пунктом 7 статьи 12 вышеназванного закона запрещается размещение отходов на объектах, не внесенных в государственный реестр объектов размещения отходов.

Проверка показала, что большинство органов местного самоуправления, которым Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ переданы от субъектов Российской Федерации полномочия в сфере обращения с отходами, оказались не способны обеспечить их исполнение в полном объеме, включая организацию сбора, вывоза, утилизации и переработки ТБО.

Из-за недостатка средств в местных бюджетах строительство новых полигонов, их техническое оснащение, рекультивация отработанных полигонов практически не производятся.

В результате в отдельных субъектах Российской Федерации фактическое заполнение полигонов достигло проектной мощности, а в ряде случаев она многократно превышена, что создает угрозу экологической безопасности и здоровью населения. Так, в Брянской области суммарная проектная мощность всех имеющихся в регионе объектов размещения ТБО превышена более чем в 10 раз.

Напряженная ситуация в сфере обращения с отходами сложилась в Московском регионе, на территории которого располагаются 2 субъекта Российской Федерации – г.Москва и Московская область. Здесь ежегодно образуется около 10 млн. тонн ТБО, или пятая часть всех отходов по стране. При этом из 41 полигона ТБО, расположенного в регионе, в текущем году в связи с их заполнением должны быть закрыты 18, а в период 2013-2015 годов - еще 14.

Из-за нехватки полигонов органы местного самоуправления производят отвод земель для организации временных свалок отходов, которых в Росприроднадзоре учтено более 13 тысяч. Эти объекты подлежат обустройству в соответствии с требованиями СНиП 2.01.28-85 или закрытию в сроки, необходимые для проектирования и строительства полигонов, отвечающих установленным требованиям. Однако практически повсеместно санкционированные свалки продолжают принимать отходы в течение многих лет. В ряде субъектов Российской Федерации их насчитывается до нескольких сотен (например, в Ставропольском крае - 360, в Краснодарском

крае - 170, в Астраханской области - 154).

Зачастую территории таких свалок не обвалованы, санитарно-защитная зона не организована, технология складирования отходов не соблюдается. Водонепроницаемое основание объектов захоронения, как правило, не подготовлено, сбор и очистка фильтрата не ведутся, отвод дождевых вод не предусмотрен. Контроль за состоянием подземных и поверхностных вод, атмосферного воздуха, почвы не ведется. На многих свалках происходит самовозгорание отходов, которое создает реальную угрозу безопасности населения.

Поручение Президента Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № Пр-781, которым предписывалось руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в срок до 1 ноября 2011 г. обеспечить подготовку долгосрочных целевых инвестиционных программ обращения с твердыми бытовыми и промышленными отходами, основанных на комплексном подходе к процессу сбора и утилизации всех видов отходов, привлечении средств частных инвесторов, большинством регионов исполнено с нарушением установленного срока. До настоящего времени не утверждены такие программы в Республике Татарстан, Амурской, Пензенской, Ростовской, Саратовской и Челябинской областях, Чукотском автономном округе.

В отсутствие утвержденной на федеральном уровне методики разработки указанных программ в программах ряда субъектов Российской Федерации не определены механизмы привлечения частных инвестиций в отрасль обращения с ТБО, а также меры по стимулированию захоронения только той части отходов, которая не поддается утилизации по технологическим причинам или в силу ее экономической нецелесообразности. Более того, в программах Смоленской и Рязанской областей внебюджетные источники финансирования не предусмотрены. В Московской области только 45 из 74 муниципальных образований представили предложения о включении в программу соответствующих мероприятий.

Остается недостаточно эффективным государственный надзор в области обращения с отходами, осуществляемый Росприроднадзором и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации согласно их компетенции.

В нарушение требований законодательства в Российской Федерации каждый четвертый действующий полигон ТБО не имеет лицензии, а полностью соответствуют установленным требованиям только 49,3% полигонов.

Однако Росприроднадзором не принимаются должных мер к понуждению собственников полигонов к приведению их в соответствие с требованиями законодательства либо их закрытию. В 2011 году прекращено действие лишь двух лицензий. В то же время в Ивановской области лишь 1 из 5 полигонов ТБО отвечает установленным требованиям, в Белгородской области - 1 из 24, в Тульской области - ни один из 19 полигонов, при этом практически все эти объекты лицензированы.

Большинство полигонов ТБО не имеют оборудования для весового контроля поступающих отходов, а на оснащенных весами взвешивание машин-мусоровозов, как правило, не производится. Проведенными в ходе проверки контрольными взвешиваниями машин-мусоровозов на полигоне ТБО «Дмитровский» (ГУП «ЭКОТЕХПРОМ», г.Москва) установлено, что превышение фактического веса отходов составляло до 30% по сравнению с указанным в документах на их вывоз и захоронение. Вследствие этого ежегодно на полигоне захоранивается порядка 300 тыс. тонн неучтенных ТБО, размещение которых не оплачивается, при этом финансовые потери оцениваются в 86,7 млн. рублей. В результате отсутствует достоверная информация о количестве захороненных отходов, а также создаются условия для финансовых злоупотреблений.

Практически повсеместно юридическими лицами и населением осуществляется вывоз отходов на несанкционированные свалки, при этом грубо нарушаются требования санитарно-эпидемиологической и экологической безопасности. В отсутствие лицензирования транспортировки отходов, установленного порядка их перемещения недобросовестными транспортными компаниями с целью минимизации затрат зачастую ТБО доставляются не на полигоны, а на несанкционированные свалки (овраги, карьеры, лес, обочины автомобильных дорог и т.п.). По состоянию на 7 июня т.г. выявлено более 17,5 тысячи таких объектов. При этом органами местного самоуправления не реализуется предоставленное Федеральным законом «О навигационной деятельности» право обязать организации оснастить транспортные средства, используемые для перевозки отходов, аппаратурой спутниковой навигации «ГЛОНАСС», позволяющей осуществлять постоянный мониторинг их передвижения.

Росприроднадзор не принимает должных мер по выявлению неплательщиков и взысканию с них задолженности по платежам за размещение отходов на объектах захоронения ТБО, а также привлечению нарушителей к предусмотренной законодательством административной ответственности.

Так, органами исполнительной власти Московской области были проведены сверки объемов образовавшихся и размещенных на территории отходов с департаментами строительной политики, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства г.Москвы. В результате выявлен ряд организаций, не осуществляющих платежи за размещение отходов на объектах захоронения ТБО, расположенных на территории Московской области, или вносящих их не в полном объеме. В ноябре 2011 г. материалы по взысканию экологических платежей на общую сумму 1 970 млн. рублей были направлены в департамент Росприроднадзора по Центральному федеральному округу, однако задолженность на момент проверки не погашена.

В 2011 году в результате проведенных Росприроднадзором проверок в сфере обращения с отходами выявлено 6,9 тысячи нарушений.

В то же время правоохранительными органами при осуществлении надзора за исполнением законодательства об отходах производства и потребления в 2011 году выявлено 112,6 тысячи нарушений, что более чем в 16 раз превышает количество нарушений, вскрытых Росприроднадзором. При этом необходимо отметить, что большинство проверок проведено с участием инспекторов Росприроднадзора. В 2011 году в целях возмещения ущерба и устранения нарушений законодательства об отходах, охране земли, вод и атмосферного воздуха прокурорами направлены иски на общую сумму около 3 млрд. рублей.

По информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации, территориальными органами Росприроднадзора и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении государственного экологического контроля по результатам контрольных мероприятий не всегда дается оценка неправомерным действиям должностных и юридических лиц, не принимаются меры по их привлечению к ответственности. Не реализовали должным образом полномочия в указанной сфере территориальные управления Росприроднадзора по Республике Бурятия, Красноярскому краю, Астраханской, Курской, Саратовской, Тверской, Тюменской, Ульяновской областям, а также уполномоченные органы исполнительной власти республик Башкортостан, Саха (Якутия), Приморского края, Томской, Калужской и Омской областей.

Контрольное управление
Президента Российской Федерации