



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ЗАБАЙКАЛЬСКОГО КРАЯ

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка отдельных вопросов реализации Территориальной схемы обращения с отходами»

(утвержден на заседании Коллегии Контрольно-счетной палаты Забайкальского края
30 ноября 2022 года)

Чита, 2022

Цели контрольного мероприятия

1. Провести анализ хода реализации мероприятий по переходу на новую систему обращения с твердыми коммунальными отходами (далее – ТКО) в Забайкальском крае в период с 2020 по 2022 годы, выявить проблемы и перспективы;
2. Проверить законность и эффективность использования бюджетных средств, выделенных на реализацию развития системы обращения с ТКО в 2021 году и истекшем периоде 2022 года.

Итоги контрольного мероприятия

1. Стратегическое планирование при формировании системы обращения с ТКО фактически не применяется. Эффекты, ожидаемые от реализации региональных проектов, незначительны.
2. Расходование бюджетных средств осуществлено Министерством природных ресурсов Забайкальского края с нарушениями, что привело к недостаткам качества и видов выполненных работ по уборке несанкционированных мест размещения отходов, отсутствию практических результатов субсидирования регионального оператора.

Полный текст выводов по результатам контрольного мероприятия приводится в соответствующем разделе отчета.

Предложения по итогам контрольного мероприятия

Министерству природных ресурсов Забайкальского края принять меры по устранению недостатков по переходу на новую систему обращения с отходами.

Совместно с Законодательным Собранием Забайкальского края рассмотреть вопрос о введении дополнительной административной ответственности за нарушение законодательства по обращению с отходами.

Полный текст предложений приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункт 1.13 Плана контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Контрольно-счетной палаты Забайкальского края на 2022 год, предложение Законодательного Собрания Забайкальского края.

2. Объекты контрольного мероприятия:

- Министерство природных ресурсов Забайкальского края (далее – Министерство);
- Комитет городского хозяйства администрации городского округа «Город Чита» (далее - Комитет);
- администрация городского округа «Город Чита»;
- администрация муниципального района «Улетовский район»;
- администрация муниципального района «Нерчинско-Заводский район»;
- администрация муниципального района «Шилкинский район»;
- администрация сельского поселения «Богомягковское» муниципального района «Шилкинский район»;
- администрация сельского поселения «Размахнинское» муниципального района «Шилкинский район»;
- администрация городского поселения «Давендинское» муниципального района «Могочинский район»;
- администрация городского поселения «Ключевское» муниципального района «Могочинский район»;
- администрация городского поселения «Амазарское» муниципального района «Могочинский район»;
- администрация городского поселения «Дровянинское» муниципального района «Улетовский район»;
- Комитет экономического и территориального развития администрации муниципального района «Город Краснокаменск и Краснокаменский район» Забайкальского края.

3. Срок проведения контрольного мероприятия

С 06 июня по 20 сентября 2022 года.

4. Проверяемый период деятельности

С 01 января 2021 года по 01 августа 2022 года.

5. Краткая характеристика проверяемой сферы

Реформа обращения с отходами производства и потребления в Российской Федерации (далее – РФ) заложена в Основах государственной политики до 2030 года, включена в перечень национальных целей развития РФ на период до 2030 года¹.

Забайкальский край перешёл на новую систему обращения с ТКО с 01.01.2020.

Реформой предусмотрены² этапы перехода на новую систему обращения с отходами, в том числе:

- ✓ подготовка и согласование Территориальной схемы обращения с отходами (далее - терсхема)³ (выполнено в 2020 году, в 2022 году откорректирована);

¹ утверждены Указом Президента РФ от 21.07.2020 №474 (далее – Указ № 474).

² Федеральный закон от 24.06.1998 №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - Федеральным законом № 89-ФЗ);

³ 2020-2022 – постановление Правительства Забайкальского края от 5.11.2019 № 430; 2022 - постановление Правительства Забайкальского края от 16.09.2022 №411

✓ выбор региональных операторов, которые будут отвечать за весь цикл обращения с отходами (выполнено - ООО «Олерон+»⁴);

✓ установка единого тарифа по региону на услугу по обращению с отходами (выполнено);

- создание в регионах современных высокотехнологичных комплексов по утилизации отходов и постепенному введению в регионах раздельного сбора мусора (в работе).

Забайкальский край занял 78 место из 85 в рейтинге эффективности деятельности субъектов РФ в области устойчивого развития обращения с отходами, проводимом ППК «РЭО» (Российский экологический оператор)⁵.

В ходе контрольного мероприятия, в том числе по данным опроса администраций муниципальных образований (далее – МО) Забайкальского края, выявлены следующие проблемы в сфере обращения с ТКО:

- наличие и образование несанкционированных свалок;
- отсутствие необходимой инфраструктуры, как высокотехнологичной, так и соответствующей установленным требованиям⁶;
- отсутствие организованной системы накопления, сбора и вывоза отходов⁷, не относящихся к ТКО.
- не готовность населения к раздельному накоплению отходов.

6. Результаты контрольного мероприятия

Общий объем бюджетных ассигнований на мероприятия по обращению с ТКО в проверяемом периоде составил: в 2021 году - 123 315,2 тыс. рублей, в 2022 году – 703 370,8 тыс. рублей на 01.08.2022 (на 19.11.2022 – 791 577,0 тыс. рублей).

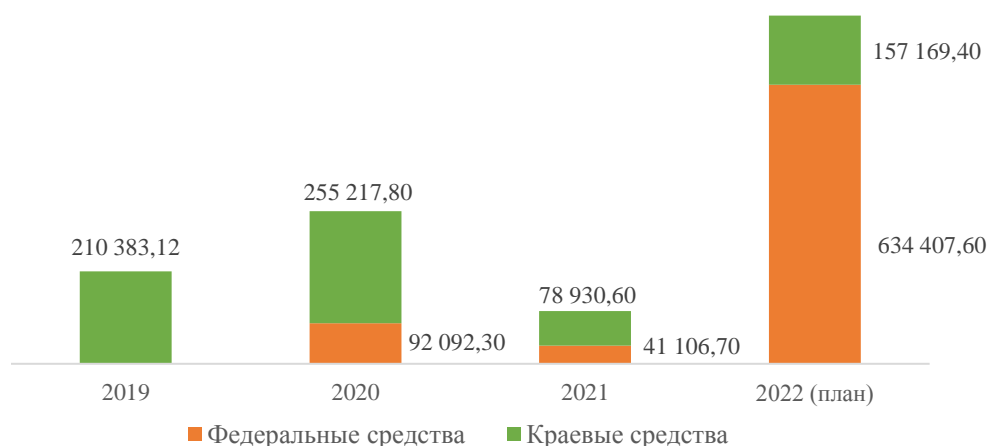
Анализ исполненных бюджетных ассигнований за 2019-2021 годы представлен на рис.1 (тыс. рублей):

⁴ Соглашение Министерства с ООО «Олерон+» №9 от 30.03.2018 (далее – Соглашение с регоператором).

⁵ Находится между Еврейской автономной областью и Чукотским автономным округом, наибольшее количество баллов у Московской, Ярославской и Нижегородской областей;

⁶ 37 из 38 (27 из 28 по новой терсхеме) объектов для размещения отходов не внесены в государственный реестр размещения отхода ГРОРО (срок до 01.01.2023) в связи с отсутствием соответствующего согласительного заключения Минприроды России.

⁷ Опасных и особо опасных отходов I и II класса опасности, золошлаковых, строительных и жидких бытовых отходов на территории Забайкальского края, в том числе отсутствие в районах края мест размещения отходов и организаций, имеющих лицензии на их сбор и вывоз. Пункты приема отходов I и II класса опасности расположены только в г. Чита



Финансирование мероприятий осуществлялось по 3 направлениям:

- Ликвидации мест несанкционированного размещения отходов;
- Региональный проект «Чистая страна»;
- Региональный проект «Комплексная система обращения с ТКО».

Реализация мероприятий по ликвидации мест несанкционированного размещения отходов в 2021 году.

За счет средств бюджета Забайкальского края на указанные цели направлено 10 914,7 тыс. рублей за счет остатков 2020 года (исполнено 10 567,2 тыс. рублей) в виде субсидий 10 муниципальным образованиям.

Распределение и предоставление Министерством бюджетных средств местным бюджетам осуществлено **несвоевременно** и с множественными нарушениями Бюджетного кодекса РФ и установленного порядка предоставления субсидий⁸. В рамках проверки в отношении ответственного лица составлен протокол об административных правонарушениях (ст. 15.15.3 КОАП). Порядок предоставления субсидий местным бюджетам имеет недостатки и противоречия.

В ходе проверки установлено, что Министерством меры по устранению и предупреждению в дальнейшем выявленных ранее⁹ нарушений должным образом приняты не были:

⁸ Порядок предоставления и распределения субсидий из бюджета Забайкальского края бюджетам муниципальных районов, муниципальных и городских округов Забайкальского края на реализацию мероприятий по ликвидации мест несанкционированного размещения отходов (далее - Порядок) утвержден постановлением Правительства Забайкальского края от 10.04.2014 № 188 (с изм. от 18.08.2021 № 315)

⁹ В 2020 году специалистами КСП Забайкальского края проводилось контрольное мероприятие «Проверка законности, эффективности и целесообразности использования бюджетных средств, выделенных Министерству природных ресурсов Забайкальского края на реализацию мероприятий по ликвидации мест несанкционированного размещения отходов» (акт по результатам контрольного мероприятия от 13.11.2020 № 40-20/КФ-А-КСП). По итогам контрольного мероприятия Министерству природных ресурсов Забайкальского края было внесено представление Контрольно-счетной палаты Забайкальского края от 17.02.2021 № 20, а также направлено информационное письмо от 17.02.2021 №238-КСП;

- актуализация госпрограммы осуществляется несвоевременно¹⁰;
- рекомендации в части включения в соглашения информации, содержащей координаты/местоположение несанкционированных свалок, подлежащих ликвидации и адресов установления контейнерных площадок, не учтены;
- нарушения Порядка предоставления субсидии допущены вновь.

Органами местного самоуправления при расходовании средств бюджета Забайкальского края также допущены нарушения¹¹ положений Бюджетного кодекса РФ и законодательства о контрактной системе в сфере закупок¹².

Совокупность действий (бездействий) привела к следующим последствиям:

- неисполнение бюджетных ассигнований в 2021 году в размере 347,5 тыс. рублей, основная часть которых связана с отказом муниципального района «Калганский район» от использования субсидии на ликвидацию мест несанкционированного размещения отходов в сумме 288,9 тыс. рублей (83,1%);
- фактические виды произведенных органами местного самоуправления работ отличались от заявленных в конкурсной документации, контроль со стороны Министерства не осуществлялся и не был предусмотрен соглашениями;
- низкое качество и несоответствие установленным требованиям выполненных работ по обустройству и содержанию контейнерных площадок.

Результаты расходования бюджетных средств в 2021 году представлены в таблице:

№	Наименование муниципального образования	Количество обустроенных контейнерных площадок	Количество ликвидированных несанкционированных свалок
1	Оловянинский район	2	-
2	Борзинский район	16	-
3	Петровск-Забайкальский район	10	-
4	Могочинский район	11	-
5	Нерчинско-Заводский район	39	-
6	Улётовский район	7	6
7	Шилкинский район	16	-
8	Городской округ «Город Чита»	3	19
9	Красночикойский район	32	-
10	Город Краснокаменск и Краснокаменский район	3	8
	ИТОГО	139	33

По данным ранее действующей терсхемы на территории Забайкальского края образовано 1 425 мест несанкционированного размещения отходов, из них 1039 – это свалки-навалы с объемом накопленных отходов 2 751 320,05 куб. м. Фактические расходы

¹⁰ нарушение пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса РФ, пункта 29 Порядка №600

¹¹ На момент проведения контрольного мероприятия истекли сроки давности привлечения к административной ответственности по ст. 7.32.5 КОАП за нарушения законодательства о закупках

¹² Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ)

на ликвидацию свалок за 2019-2021 годы составили 316 608,8 тыс. рублей, вывезено 595 327,26 куб. м отходов, что составляет лишь 21,6% от общего объема несанкционированных свалок-навалов. В ходе анализа информации о реализации мероприятий за 2019 – 2021 годы выявлено, что 11 из 33 муниципальных образований мероприятия по ликвидации мест несанкционированного размещения отходов (свалок) не проводили, осуществлялось только строительство контейнерных площадок. При этом параметры площадок не учитывали планы по внедрению раздельного накопления отходов, в связи с чем закупленные контейнеры устанавливались вне контейнерных площадок.

Проведенные в ходе контрольного мероприятия осмотры выявили, что на 11 местах ликвидированных свалок из 13 обследованных, повторно размещены отходы, в том числе ТКО. Мероприятия, направленные на предотвращение повторного образования свалок, были проведены только на одном из обследованных участков – г. Чита, район пересечения улиц Пугачева - пер. 2-ой Сенной, где при осмотре отходы отсутствовали.

КСП отмечает, что наличие несанкционированных свалок также обусловлено неисполнением ООО «Олерон+» обязанности по ликвидации несанкционированных свалок¹³.

В ходе проверки выявлено, что региональным оператором¹⁴ систематически нарушается график движения мусоровозов, а также осуществляется частичный (не полный) сбор ТКО (данную проблему обозначили 17 Администраций МО или 48,6%).

Случаи нарушений графика вывоза ТКО имели место во всех населенных пунктах, в том числе по причине недостаточного количества транспортных средств, а также их «выхода из строя» (13 МО – 37,1%).

По данным ООО «Олерон+» в населенных пунктах края работает 88 единиц спецтехники, по состоянию на 01.09.2022 сбор и вывоз ТКО обеспечивается 66 единицами спецтехники. Для 100% охвата населения края коммунальной услугой необходимо дополнительно приобрести 29 единиц спецтехники. Ориентировочный срок закупки – до конца 2023 года.

¹³ п. 2.3.8. Соглашения с регоператором, п. 16, 17 Правил обращения с ТКО № 1156. В соответствии с установленными правилами, региональный оператор обязан в течение 5 рабочих дней уведомить собственника земельного участка об обнаружении места несанкционированного размещения ТКО и о необходимости его ликвидации. Если собственник не провел ликвидацию самостоятельно и не заключил с регоператором договор, он самостоятельно в течение 30 дней ликвидирует свалку, а после вправе обратиться в суд с требованием о взыскании понесенных расходов. В отчетах регоператора за 2020, 2021 и за период январь-июль 2022 данные о ликвидированных региональным оператором свалках отсутствуют.

¹⁴ Создание и содержание мест (площадок) накопления ТКО являются обязанностью органов местного самоуправления муниципальных образований (собственников помещений в МКД). Вместе с этим, уборка мест погрузки должна осуществляться региональным оператором. Фактически, отходы вокруг площадок формируются ввиду отсутствия места в переполненных контейнерах. При этом вывоз данных отходов уже не относится к обязанности регионального оператора в соответствии с действующим законодательством и, как итог, приводит к формированию несанкционированных свалок, которые необходимо ликвидировать за счет бюджета.

Выборочный анализ графиков вывоза ТКО и объемов их образования выявил несбалансированность их составления. Недостаточное количество рейсов транспортировки отходов в месяц приводит к переполнению контейнерных площадок и образованию несанкционированных свалок (4 МО – 11,4%), также остается неполный охват населенных пунктов услугой сбора ТКО.

В итоге бюджетные средства расходуются без достижения результата.

Региональный проект «Чистая страна (Забайкальский край)»

Срок начала реализации проекта - 01.01.2019, срок окончания - 31.12.2024.

Паспортом РП установлены следующие показатели¹⁵:

№ п/п	Показатели регионального проекта	Единица измерения	2021		2022	2023	2024
			план	отчет			
1	Ликвидация несанкционированных свалок в границах городов						
1.1.	Количество ликвидированных несанкционированных свалок в границах городов	штука	0	0	0	1,0	3,0
1.2.	Численность населения, качество жизни которого улучшится в связи с ликвидацией несанкционированных свалок в границах городов	тысяча человек	0	0	0	29,23	44,14

Анализ паспорта РП выявил недостатки его формирования, в том числе значений и перечня показателей (установлены нулевые значения при фактическом финансировании РП).

В рамках реализации РП в проверяемом периоде предусмотрены мероприятия по рекультивации 3 свалок ТКО: № 1 и № 2 в г. Борзя, г. Нерчинск.

За счет средств бюджета Забайкальского края на указанные цели направлено: 2021 год – 17 652,0 тыс. рублей на разработку ПСД, 2022 год - 649 370,39 тыс. рублей на оплату ПСД и рекультивацию свалки ТКО № 1 в г. Борзя¹⁶.

Проверка показала, что при формировании начально-максимальной цены контракта на рекультивацию свалки ТКО № 1 в г. Борзя применена некачественная ценовая информация¹⁷, в том числе по причине допущения технической ошибки в сводном сметном

¹⁵ Соглашение о реализации РП Чистая страна на территории Забайкальского края от 12.02.2019 № 051-2019-G10053-1 (в ред. от 17.12.2021 № 051-2019-G10053-1/3).

¹⁶ Работы предполагают: на технологическом этапе вывоз отходов на полигон ТКО г. Краснокаменск, обустройство водозадерживающего вала; на рекультивационном этапе – участок будет застелен плодородным слоем с растительными насаждениями.

¹⁷ исходя их 3-х предложений: поступивших 11.01.2022 от ООО «Т» (609 127,77 тыс. рублей), ООО «О» (599 514,26 тыс. рублей), ООО «А» (607 119,68 тыс. рублей). ООО «О» и ООО «А» являются аффилированными организациями;

расчете и не отражения указанных фактов в заключении ГАУ «Государственная экспертиза Забайкальского края», сбору коммерческих предложений у аффилированных лиц. Указанный недостаток в данном случае в последствии не привёл к нарушению конкуренции в связи с проведением торговых процедур, вместе с тем является систематическим недостатком.

Проверка исполнения контракта выявила нарушения календарного плана выполнения работ подрядчиком и сроков оплаты выполненных работ Министерством.

На рекультивацию свалок ТКО № 2 в г. Борзя и г. Нерчинск» в 2022 году разработаны ПСД с нарушением сроков выполнения работ на 129 и 232 дня, соответственно.

В целом согласно отчётным данным, имеются риски недостижения результатов регионального проекта по следующим мероприятиям: рекультивация свалок в г. Борзя - 2 этап и г. Нерчинск в связи с отсутствием финансирования; демонтаж зданий бывшего мышьякового завода и рекультивации прилегающих к ним территорий, загрязненных тяжелыми металлами, в п. Вершино-Дарасунский (ведутся судебные разбирательства с подрядчиком); консервация хвостохранилища Благодатской обогатительной фабрики в связи с отсутствием положительного заключения Управления Росприроднадзора о прохождении государственной экологической экспертизы.

Региональный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами (Забайкальский край)»

Срок начала реализации проекта - 01.01.2019, срок окончания - 31.12.2024.

Результатами реализации РП являются:

№ п/п	Результаты регионального проекта	Единица измерения	2021	2022	2023	2024
1	Формирование комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами, включая создание условий для утилизации запрещённых к захоронению отходов					
1.1	Введены в промышленную эксплуатацию мощности по утилизации ТКО	млн. тонн	0	0	0,03	0,03
1.2.	Введены в промышленную эксплуатацию мощности по обработке (сортировке) ТКО	млн. тонн	0	0	0,1	0,1
1.3.	Обеспечена деятельность по оказанию коммунальной услуги населению по обращению с ТКО	%	90	-	-	-
2.	Обеспечено снижение экологической нагрузки на население за счет сокращения захоронения твердых коммунальных отходов, в том числе прошедших обработку (сортировку)					

№ п/п	Результаты регионального проекта	Единица измерения	2021	2022	2023	2024
2.1.	Закуплены контейнеры для раздельного накопления ТКО, устанавливаемые на контейнерные площадки, включенные в реестр мест (площадок) накопления ТКО	штук	2713/2880 факт	2694	-	-

Паспортом РП установлены следующие показатели¹⁸:

№ п/п	Показатели регионального проекта	Единица измерения	2021		2022	2023	2024
			план	отчет			
1	Обеспечено снижение экологической нагрузки на население за счет сокращения захоронения ТКО, в том числе прошедших обработку (сортировку)						
1.1.	Доля направленных на захоронение ТКО, в том числе прошедших обработку (сортировку), в общей массе образованных ТКО	процент	98,5	100,0 (не выполнен)	98,5	98,5	98,5
2	Формирование комплексной системы обращения с ТКО, включая создание условий для утилизации запрещенных к захоронению отходов						
2.1.	Доля направленных на утилизацию отходов, выделенных в результате раздельного накопления и обработки (сортировки) ТКО, в общей массе образованных	процент	1,5	0 (не выполнен)	1,5	1,5	1,5
2.2.	Доля ТКО, направленных на обработку (сортировку), в общей массе образованных ТКО	процент	13,7	0 (не выполнен)	16	17,8	17,8
2.3.	Доля разработанных электронных моделей	процент	100	100 (выполнен)	100	100	100
2.4.	Доля импорта оборудования для обработки и утилизации ТКО	процент	39	0	38	37	36

Анализ паспорта РП выявил недостатки его формирования, сроки отчетности за 2021 год нарушены.

Проверка показала, что **Министерством применяется неверная методика¹⁹** для расчета результата «Обеспечена деятельность по оказанию коммунальной услуги населению по обращению с ТКО» (Доля населения, охваченного услугой по обращению с твердыми

¹⁸ Соглашение о реализации РП КСО с ТКО на территории Забайкальского края от 14.02.2019 № 051-2019-G20082-1 (в ред. от 30.11.2021 № 051-2019-G20082-1/4).

¹⁹ В соответствии с Методологией расчета указанного показателя, утвержденной приказом Минприроды России от 7.07.2020 № 420, а также согласно Приложению к госпрограмме №188 расчет показателя осуществляется по следующей формуле:

$D = A / B \times 100\%$, где: D = Доля населения, охваченного услугой по обращению с твердыми коммунальными отходами, %; A - численность населения, охваченного услугой по обращению с твердыми коммунальными отходами, человек; B - численность населения субъекта Российской Федерации на 1 января года, следующего за отчетным, человек.

коммунальными отходами, %).

В рамках реализации РП в проверяемом периоде **предусмотрены следующие мероприятия:**

- закупка контейнеров для раздельного накопления ТКО;
- предоставление субсидий ООО «Олерон+» (обеспечение деятельности по оказанию коммунальной услуги населению по обращению с ТКО);
- корректировка и разработка электронной модели Территориальной схемы обращения с отходами Забайкальского края.

За счет средств бюджета Забайкальского края на указанные цели направлено: 2021 год – 91 818,1 тыс. рублей, 2022 год - 95 118,89 тыс. рублей²⁰.

Закупка контейнеров для раздельного накопления ТКО

В 2021 году Министерством закуплено 2880 пластиковых контейнеров на сумму 41 945,6 тыс. рублей (98,0% за счет федеральных средств²¹), в том числе 1380 штук оранжевых для накопления пластика в сумме 20 578,0 тыс. рублей, 1500 штук синих для накопления картона и бумаги в сумме 21 367,5 тыс. рублей.

Раздельное накопление ТКО в настоящее время осуществляется только на территории городского округа «Город Чита». Контейнеры для раздельного сбора мусора закуплены в достаточном количестве для г. Читы, дополнительная потребность отсутствует.

При передаче контейнеров городскому округу «Город Чита» Министерством нарушен порядок²² распоряжения имуществом Забайкальского края.

При оценке организации раздельного сбора выявлено, что закупленные контейнеры не отвечают необходимыми потребительскими свойствами, а также **отсутствуют места для установки контейнеров** на контейнерных площадках города. В результате вандажных действий граждан контейнеры повреждаются либо полностью утрачивают свои потребительские свойства. По данным Комитета городского хозяйства администрации городского округа «Город Чита» на 06.10.2022 повреждено (украдено) 11 контейнеров на общую сумму более 160,0 тыс. рублей.

В настоящее время Мусоросортировочным заводом в месяц обрабатывается

²⁰ Дополнительно 19.09.2022 заключено соглашение с Минприроды России о выделении 46 146,0 тыс. рублей федеральных средств на приобретение контейнеров 2694 контейнеров. С учетом софинансирования сумма составила 47 087,76 тыс. рублей. Указанная сумма за пределами периода проверки.

²¹ Соглашение от 27.10.2021 № 051-09-2021-035 (дополнительное Соглашение от 10.12.2021 № 051-09-2021-035/1)

²² Постановление Правительства Забайкальского края от 05.10.2010 №399 «О Порядке принятия решений о приобретении имущества в государственную собственность Забайкальского края, об отчуждении имущества, находящегося в государственной собственности Забайкальского края, о передаче государственного казенного имущества Забайкальского края в доверительное управление, залог»;

суточная норма переработки, мощности завода простаивают.

Обеспечение деятельности по оказанию коммунальной услуги населению по обращению с ТКО

На территории Забайкальского края ООО «Олерон+» осуществляет деятельность по обращению с отходами с привлечением 13 операторов, 6 из которых не имеют соответствующей лицензии²³.

В целях возмещения части затрат, связанных с обеспечением непрерывной работы регионального оператора по обращению с ТКО, Министерством в проверяемом периоде осуществлялось предоставление субсидии ООО «Олерон+»:

за закупку в 2020 году контейнеров на сумму, не включенную в тариф в 2021 году, в сумме 49 872,52 тыс. рублей²⁴ за счет средств дотации (гранта) за достижение показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, выделенных бюджету Забайкальского края из федерального бюджета²⁵,

в связи с отрицательным финансовым результатом за 2020 год в целях обеспечения непрерывной работы регоператора в 2022 году в размере 90 218,89 тыс. рублей²⁶.

В ходе анализа утвержденных Правительством Забайкальского края порядков предоставления субсидии²⁷ на 2021 и 2022 годы установлены недостатки:

- несоответствия Общим требованиям²⁸ (п.п. «к» п. 5, п.п. «е» п. 5, п. 6);
- отсутствие утвержденных форм отчетности получателя субсидии.

Соглашениями о предоставлении субсидий установлены базовые и плановые значения показателей результативности предоставления субсидий из бюджета Забайкальского края региональному оператору со сроком достижения на конец года предоставления средств.

²³ Признаки нарушения ст. 9 Федерального закона от 24.06.1998 №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», п. 30 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» выразившееся в отсутствии лицензии на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I – IV классов опасности у 4 из 13 операторов: ООО «Э», ООО «П», ООО «К», ООО «Б», МУП «У», ИП.

²⁴ Сумма подтверждена РСТ Забайкальского края (план - 18 125,63 тыс. рублей; факт расходы - 67 998,15 тыс. рублей);

²⁵ распоряжение Правительства РФ от 08.06.2021 №1509-р;

²⁶ Сумма подтверждена РСТ Забайкальского края (отрицательный финансовый результат в размере 90 311,2 тыс. руб.);

²⁷ Постановление Правительства Забайкальского края от 30.09.2021 №389;

Постановление Правительства Забайкальского края от 10.03.2022 №80;

²⁸ утверждены постановлением Правительства РФ от 18.09.2020 №1492

Наименование показателя	Базовое значение		Плановое значение		Достигнутое значение	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Доля населения, которому предоставлена услуга по обращению с ТКО, в зоне деятельности регионального оператора, не менее 90%, %	90	90	90	90	93	-
Снижение уровня кредиторской задолженности по расчетам с операторами по транспортированию и захоронению ТКО, млн. руб.	532,0 (соглашение)/ 551,27 (отчет)	584,0	478,8 (соглашение)/ 496,15 (отчет)	467,2	495,15	-
Увеличение уровня собираемости платежей среди населения по итогам года, %	66	69	70	80	71	-

Анализ показателей выявил, что в 2022 году плановые значения установлены Министерством ниже достигнутых в 2021 году.

Средства субсидий использованы в полном объеме.

Проверкой установлено, что ООО «Олерон+» в одностороннем порядке изменены базовые и плановые значения показателя «Снижение уровня кредиторской задолженности по расчетам с операторами по транспортированию и захоронению ТКО» и предоставлен отчет по иным значениям²⁹. Достоверность отчетных данных в целом не подтверждена.

Срок отчетности за 2022 год не наступил.

Проверка показала, что, несмотря на финансовую поддержку регионального оператора со стороны Правительства Забайкальского края, сохраняется тенденция к увеличению кредиторской задолженности перед операторами по транспортированию и захоронению ТКО. Дебиторская задолженность по категории «Население» в проверяемом периоде также увеличивается, что свидетельствует о сохранении проблем по собираемости платежей среди населения с учетом отсутствия повышения размера платы в проверяемом периоде. Сложившаяся ситуация **указывает на системные недостатки организации деятельности по обращению с отходами.**

Корректировка и разработка электронной модели Территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с ТКО, Забайкальского края

За счет средств бюджета Забайкальского края на корректировку терсхемы в 2022 году направлено 4 900,0 тыс. рублей.

²⁹ В соответствии с письменными пояснениями ООО «Олерон+» изменение значений показателя обусловлена особенностями бухгалтерского учета, в соответствии с пояснениями Министерства, в целях недопущения разночтений при формировании Отчета за 2021 год Минприроды было согласовано решение об изменении базового и соответственно планового значений показателей без внесения изменений в Соглашение на 2021 год.

Скорректированная терсхема утверждена постановлением Правительства Забайкальского края от 16.09.2022 №411.

Основные изменения:

- актуализированы статистические данные разделов, информация 2019 года и более ранних периодов заменена данными 2020 и 2021 годов;
- внесены изменения в список нормативно-правовых документов;
- внесена информация о поэтапном внедрении системы раздельного сбора ТКО в городском округе «Город Чита», указаны пункты раздельного накопления отходов от использования товаров на территории Забайкальского края (пункты только в г. Чита);
- актуализированы данные по существующему контейнерному парку, добавлены данные о фактических местах сбора и накопления ТКО, на которых региональный оператор осуществляет вывоз;
- исключены данные «об исторически сложившихся свалках», «свалках-навалах мусора» в связи с отсутствием соответствующих требований (ранее планировалось ликвидировать все данные объекты или произвести рекультивацию нарушенных земель). Оставлена информация только о 30 свалках, подлежащих рекультивации из 1425 ранее предусмотренных;
- новой терсхемой не предусмотрена рекультивация объекта «Полигон ТКО в г. Краснокаменске» (ранее планировался вывод в 2023 году из эксплуатации в связи с исчерпанием мощностей). Наоборот, рекультивация иных свалок осуществляется за счет вывоза отходов на краснокаменский полигон;
- изменение информации об источниках и объемах образования отходов ТКО в меньшую сторону с учетом данных, полученных от регионального оператора за период его деятельности на территории Забайкальского края с 01.01.2020.

На фоне планирования более низких общих объемов собираемых отходов (с 4,0 млн. куб.м. до 2,5 млн. куб.м. в 2030 году) разработчиком проекта новой терсхемы был предложен рост тарифа относительно 2022 года к 2031 в 3 раза и снижение количества планируемых к созданию объектов системы обращения с ТКО (ввод которых влияет на рост тарифа). Ранее соответствующий рост составлял 1,7 раза при чуть более высоких тарифах на 2022 год. В настоящее время отсутствуют инвестиционные программы согласованные³⁰

³⁰ Согласно статье 24.13 Федерального закона №89-ФЗ строительство, реконструкция объектов накопления, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения ТКО осуществляются в соответствии с инвестиционными программами, разработанными на основании терсхемы и утвержденными уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации – Региональной службой по тарифам и ценообразованию Забайкальского края (далее – РСТ). По данным РСТ (исх. от 19.07.2022 №02/3727) в настоящее время отсутствуют утвержденные инвестиционные программы в области обращения с ТКО.

с Региональной службой по тарифам и ценообразованию Забайкальского края, в связи с чем Правительством Забайкальского края утверждены в терсхеме прогнозные значения тарифов с более низкими значениями, чем предусмотрены разработчиком.

Предельный единый тариф на услугу РО по обращению с ТКО, руб./куб. м		2022	2023	2025	2030	2031
Старая терсхема	(без НДС)	699,36	1053,92	1059,68	1192,60	-
	(с НДС)	839,23	1264,71	1271,62	1431,12	-
Проект новой терсхемы (сценарий 1) (без НДС)		600,65	785,05	1683,64	1938,17	1996,10
Утвержденная терсхема		- / 679,96*	639,61	1167,16	1420,04	1476,84

*тариф, установленный приказом РСТ Забайкальского края от 01.11.2022 №663-НПА с 01.12.2022

Конечный срок ввода объектов сдвинут с 2023 на 2025 год, соответственно реализация регионального проекта за период 2019-2024 годы не окажет в среднесрочной перспективе существенного влияния на изменение ситуации. В связи с изменением сроков заключения концессионных соглашений на создание объектов, постоянным изменением принимаемых решений имеются риски недостижения результатов в установленные сроки.

В ходе проверки выявлены следующие системные проблемы:

- стратегические документы регионального уровня имеют множество недостатков, не согласованы между собой и с терсхемой по ожидаемым результатам, количеству, наименованиям и срокам реализации инфраструктурных проектов (наблюдается общая тенденция регулярного продления сроков реализации инвестиционных проектов). Их актуализация осуществляется не своевременно.

В итоге стратегические документы не являются для Правительства Забайкальского края основой для принятия решений, имеет место частая смена принятых решений, что в свою очередь приводит к образованию объектов незавершенного строительства и росту кредиторской задолженности, а также неэффективному использованию человеческого ресурса.

- отмечается низкая результативность мероприятий. Количество достигнутых показателей государственной программы, из 2 имеющих значения в 2021 году, составило 0. Фактически из 32 реализуемых государственной программой мероприятий по обращению с отходами на момент проверки результаты имеются по 9, из них 5 промежуточные (разработка 5 ПСД, 3 из которых не востребованы). Из 23 инвестиционных проектов, предусмотренных всеми стратегическими документами, на момент проведения контрольного мероприятия реализован **только 1** с опозданием на 2 года³¹.

³¹ Во 2 квартале 2022 года запущен Мусоросортировочный завод в г. Чите (Сухая Падь), который согласно Стратегии 2030 должен был начать функционировать до 2020 года.

- недостатки правового регулирования, несоответствие законодательства Забайкальского края федеральному законодательству, несвоевременность внесения соответствующих изменений, отсутствие комплексного (системного) подхода;

- показатели³², установленные для оценки качества и эффективности осуществления Министерством полномочий в области обращения с отходами, не характеризуют результативность и полноту принимаемых мер, отчетные данные имеют отрицательное значение;

1. Выводы

1. Новая система обращения с ТКО имеет организационные недостатки, приводящие к образованию несанкционированных свалок при одновременном ухудшении финансового положения регионального оператора, что отчасти обусловлено недостатками регионального нормативно-правового регулирования. Деятельность Министерства в части контроля и координации процессов обращения с ТКО оценивается как неудовлетворительная, в том числе:

- Министерством не обеспечено соблюдение региональным оператором правил обращения с отходами и соглашения от 18.03.2018 №9;

- Министерством и органами местного самоуправления не проводится системная регулярная работа с населением по осуществлению раздельного накопления ТКО;

- Министерством устанавливаются легкодостижимые значения показателей результативности деятельности регионального оператора, оторванные от фактически достигнутых. Отсутствует должный контроль;

- Министерством стратегически не проработан вопрос обустройства контейнерных площадок под раздельный сбор отходов и закуплены контейнеры, не отвечающие необходимыми потребительскими свойствами;

- Министерство не осуществляет должного контроля получателей бюджетных средств;

³² Перечень показателей, установленный Указом Президента РФ от 04.02.2021 №68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (в 2020 году – Указ Президента РФ от 25.04.2019 №193) содержит обобщенный показатель - «Качество окружающей среды», методика расчета которого состоит из 4 равнозначных коэффициентов, в том числе «обращение с отходами» - безразмерный коэффициент, характеризующий работу по ликвидации несанкционированных свалок отходов, а также по обработке (сортировке) и снижению захоронения твердых коммунальных отходов.

В 2020 году оценка эффективности и результативности деятельности некоторых руководителей исполнительных органов государственной власти Забайкальского края осуществлялась на основании распоряжения Губернатора Забайкальского края от 17.04.2020 №162-р.

- Региональным оператором не приняты исчерпывающие меры по улучшению параметров финансово-хозяйственной деятельности.

2. Отсутствует единый государственный подход:

- действующие в Забайкальском крае документы стратегического планирования, а также нормативные правовые акты о предоставлении бюджетных средств на мероприятия по обращению с отходами носят формальный характер и не согласованы между собой и с Территориальной схемой обращения с отходами Забайкальского края. Фактически не исполняются;

- законодательство Забайкальского края в области обращения с отходами не соответствует федеральному законодательству.

Постоянные изменения принятых решений влекут неэффективное использование созданного имущества и человеческих (кадровых) ресурсов. В ходе проверки выявлены финансовые нарушения на общую сумму 78 350,74 тыс. рублей, из них неэффективное использование имущества - 12 483,11 тыс. рублей.

3. Распределение, предоставление и расходование средств субсидии местным бюджетам на ликвидацию несанкционированных мест размещения отходов осуществлено с множественными нарушениями. Принимаемые меры имеют низкую результативность (убрано 21,6% от общего объема свалок).

5. Реализация в Забайкальском крае региональных проектов «Чистая страна» и «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» не позволит существенно изменить ситуацию по имеющимся проблемам в обращении с отходами. Предусмотренные результаты отложены по времени и не учитывают большую часть мероприятий, содержащихся в территориальной схеме.

По мнению Контрольно-счетной палаты, отсутствие мер ответственности за недостижение показателей результативности (за перенос сроков выполнения мероприятий) приводит к недостаточной заинтересованности Министерства в достижении стратегических целей и задач в сфере обращения с отходами и создает риски некорректной оценки эффективности Министерства.

6. Территориальная схема обращения с отходами претерпела в 2022 году значительные изменения, в том числе влияющие на тарифообразование.

7. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

В установленный законодательством срок после ознакомления с актом проверки администрацией сельского поселения «Богомягковское» представлены пояснения.

Пояснения частично учтены при подготовке настоящего отчета. Заключение на пояснения утверждено решением Коллегии Контрольно-счетной палаты Забайкальского края от 29.11.2022 №19.

9. Предложения

1. Законодательному Собранию Забайкальского края рассмотреть материалы контрольного мероприятия и совместно с Министерством природных ресурсов Забайкальского края:

а) привести законодательство Забайкальского края в соответствие с федеральным законодательством;

б) рассмотреть вопрос и, в случае необходимости, принять соответствующие меры по установлению законом Забайкальского края об административных правонарушениях дополнительной ответственности за нарушения в сфере деятельности обращения с отходами, не предусмотренных КоАП РФ, в том числе для регионального оператора, операторов, юридических лиц и населения.

2. Министерству природных ресурсов Забайкальского края:

а) обеспечить согласованность документов стратегического планирования и Территориальной схемы по обращению с отходами;

б) рассмотреть вопрос о корректировке подпрограммы «Совершенствование охраны компонентов окружающей среды» государственной программы Забайкальского края «Охрана окружающей среды», утвержденной постановлением Правительства Забайкальского края от 10.04.2014 №188, и паспортов региональных проектов с учетом замечаний, изложенных в акте проверки и настоящем отчете;

в) обеспечить качественную подготовку порядков распределения и предоставления бюджетных средств с учетом замечаний КСП;

г) при формировании плановых и отчетных данных по показателю «Доля населения, охваченного услугой по обращению с твердыми коммунальными отходами, %» использовать методику, утвержденную приказом Минприроды России от 07.07.2020 №420 и Приложением к госпрограмме №188;

д) принять меры по обеспечению контроля за использованием бюджетных средств, недопущению впредь нарушений и недостатков, отраженных в материалах контрольного мероприятия;

е) провести контрольное мероприятие по проверке соблюдения региональным оператором условий предоставления субсидий в 2021 году и при необходимости принять меры в соответствии с установленным порядком;

ж) провести проверку финансово-хозяйственной деятельности регионального оператора в целях уточнения показателей, участвующих в расчете тарифов;

з) в рамках исполнения полномочий по организации деятельности по обращению с отходами и региональному государственному экологическому контролю (надзору) осуществлять:

- системный выездной мониторинг качества деятельности регионального оператора (операторов);

- совместно с органами местного самоуправления в установленном Министерством порядке обеспечить выявление, учет и контроль мест несанкционированного размещения отходов производства и потребления в целях их ликвидации для снижения вреда окружающей среде и негативного воздействия на здоровье человека;

и) усилить проведение регулярной разъяснительной работы с населением, наполнить и систематизировать информацию на официальном сайте Министерства;

к) разработать и утвердить Порядок разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение для хозяйствующих субъектов;

л) рассмотреть вопрос об усилении кадрового состава ответственного структурного подразделения;

м) обеспечить соблюдение региональным оператором п.2.3.8. заключенного Соглашения, п. 16, 17 Правил обращения с ТКО, утвержденных постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 №1156;

3. Органам местного самоуправления - получателям бюджетных средств:

а) принять меры по возмещению причинённого ущерба в сумме 66,79 тыс. рублей (Краснокаменский, Нерчинско-Заводский районы, Давендинское, Ключевское поселения);

б) принять меры, направленные на предотвращение повторного образования свалок;

в) провести ревизию реестра мест размещения ТКО, предоставить региональному оператору актуальные данные.

10. Меры реагирования Контрольно-счетной палаты Забайкальского края

10.1. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия для рассмотрения и принятия мер:

- в Законодательное Собрание Забайкальского края;

- Губернатору Забайкальского края;

- в Министерство природных ресурсов Забайкальского края;

- органам местного самоуправления – получателям бюджетных средств.

10.2. Направить представления в:

- Министерство природных ресурсов Забайкальского края;
- администрацию муниципального района «Улетовский район»;
- администрацию городского округа «Город Чита»;
- администрацию муниципального района «Шилкинский район»;
- администрацию сельского поселения «Богомягковское» муниципального района «Шилкинский район»;
- администрацию сельского поселения «Размахнинское» муниципального района «Шилкинский район»;
- администрацию муниципального района «Нерчинско-Заводский район»;
- администрацию городского поселения «Давединское» муниципального района «Могочинский район»;
- администрацию городского поселения «Ключевское» муниципального района «Могочинский район»;
- Комитет экономического и территориального развития администрации муниципального района «Город Краснокаменск и Краснокаменский район».

10.3. Направить информационные письма в:

- Министерство финансов Забайкальского края о нарушениях законодательства о закупках и правил предоставления субсидий;
- Министерство строительства, дорожного хозяйства и транспорта Забайкальского края о некачественном оказании услуг ГАУ «Госэкспертиза Забайкальского края»;
- Департамент государственного имущества и земельных отношений Забайкальского края о нарушении порядка отчуждения имущества;
- Управление Росприроднадзора по Забайкальскому краю о признаках нарушения законодательства о лицензировании деятельности;
- Управление федеральной налоговой службы России по Забайкальскому краю о признаках нарушения законодательства о регистрации юридических и физических лиц;
- Министерство по социальному, экономическому, инфраструктурному, пространственному планированию и развитию Забайкальского края о недостатках документов стратегического планирования;
- Управление проектной деятельности администрации Губернатора Забайкальского края о недостатках формирования и заполнения паспортов региональных проектов;
- администрацию муниципального района «Шилкинский район» и копию в администрацию сельского поселения «Богомягковское» муниципального района «Шилкинский район» о включении в реестр существующих и планируемых контейнерных

площадок созданные в 2021 году объекты и передаче сведений в ООО «Олерон+» в целях включения указанных объектов в график вывоза ТКО;

- органам местного самоуправления о системных нарушениях.

10.4. Направить материалы контрольного мероприятия:

- в Управление экономической безопасности и противодействия коррупции УМВД России по Забайкальскому краю;

- Природоохранную прокуратуру Забайкальского края.

11. Приложения

1. Нарушения и недостатки при расходовании бюджетных средств на ликвидацию несанкционированных мест размещения отходов;

2. Анализ графиков вывоза ТКО и объемов их образования;

3. Региональный проект «Чистая страна»;

4. Методика расчета показателя «Доля населения, охваченного услугой по обращению с твердыми коммунальными отходами»;

5. Раздельный сбор мусора;

6. Проверка достоверности отчетных данных регионального оператора;

7. Существующие и перспективные объекты обращения с ТКО;

8. Анализ правового регулирования.