

**СЧЕТНАЯ ПАЛАТА КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ**

660009 Краснодарск, пр. Мира, д. 110, т. (391) 249-33-30, факс 211-01-89

<http://www.sprkkr.ru>chancel@chamber.krsn.ru«08» 12 2021 г.№ 01-1563/01-06Председателю
Законодательного Собрания
Краснодарского края

А.И. Додатко

О направлении отчета

Уважаемый Алексей Игоревич!

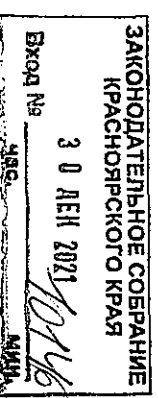
Счетная палата Краснодарского края направляет отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств, выделенных из краевого бюджета в рамках подпрограммы «Обращение с отходами» государственной программы Краснодарского края «Охрана окружающей среды, воспроизводство природных ресурсов», включая оценку реализации органами исполнительной власти Краснодарского края полномочий в области обращения с твердыми коммунальными отходами», проведенного на основании плана работы Счетной палаты Краснодарского края на 2021 год.

Отчет о результатах контрольного мероприятия рассмотрен коллегией Счетной палаты Краснодарского края (протокол от 17.12.2021 № 16).


Приложение: отчет о результатах контрольного мероприятия на 28 л. в 1 экз.

Председатель
Счетной палаты
Краснодарского края

Д.В. Воропаев



УТВЕРЖДАЮ
Председатель
Счетной палаты
Красноярского края


Д.В. Воропаев
«28» 12 2021 г.

Отчет

о результатах контрольного мероприятия
«Проверка использования средств, выделенных из краевого бюджета
в рамках подпрограммы «Обращение с отходами» государственной программы
Красноярского края «Охрана окружающей среды, воспроизводство природных
ресурсов», включая оценку реализации органами исполнительной власти
Красноярского края полномочий в области обращения с твердыми
коммунальными отходами»
(протокол коллегии от 17.12.2021 № 16)

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 1.5.2 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2021 год, предложение Губернатора Красноярского края (письмо от 31.08.2020 № 1-09367).

Объект контрольного мероприятия: министерство экологии и рационального природопользования Красноярского края.

Сроки проведения контрольного мероприятия: с 27.09.2021 по 30.11.2021.

Цели контрольного мероприятия: оценить деятельность органов исполнительной власти края по реализации полномочий в области обращения с твердыми коммунальными отходами; оценить законность и результативность использования средств, выделенных из краевого бюджета в рамках подпрограммы «Обращение с отходами» государственной программы Красноярского края «Охрана окружающей среды, воспроизводство природных ресурсов».

Проверяемый период деятельности: 2020 год и истекший период 2021 года.

По результатам контрольного мероприятия составлен акт, с которым ознакомлен министр экологии и рационального природопользования Красноярского края, представивший пояснения, частично учтенные при подготовке отчета.

В отчете использована информация, полученная из общедоступных источников и по запросам Счетной палаты Красноярского края от органов исполнительной власти Красноярского края, органов местного самоуправления и организаций.

Далее по тексту отчета могут применяться следующие сокращения: Российская Федерация – РФ; Красноярский край – край; Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации – Минприроды России; министерство экологии и рационального природопользования Красноярского края – Минэкологии края, министерство; твердые коммунальные отходы – ТКО.

По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

Анализ экологической ситуации в области обращения с твердыми коммунальными отходами на территории края

Красноярский край занимает третье место среди субъектов Российской Федерации после Кемеровской области и Республики Саха (Якутия) по количеству образования отходов производства и потребления в год.

По данным Федеральной службы государственной статистики в 2020 году на территории края образовано 404 001,9 тыс. тонн отходов производства и потребления, в том числе 801 тыс. тонн – твердые коммунальные отходы; в расчете на одного жителя края – 280 кг твердых коммунальных отходов в год.

Доля ТКО, направленных на обработку (сортировку), в общей массе образованных ТКО в 2020 году составила 42,6%; доля ТКО, направленных на захоронение (включая прошедших обработку (сортировку)), в общей массе образованных ТКО – 86,0%. Объем накопленных ТКО за 2020 год увеличился на 37,7%.

Существующая система обращения с ТКО на территории края преимущественно направлена на размещение отходов на полигонах. Согласно представленной Минэкологии края информации в настоящее время в схеме распределения потоков ТКО задействованы 25 полигонов и 5 предприятий по обработке (сортировке) ТКО.

Имеющейся в крае инфраструктуры недостаточно для охвата всей территории региона централизованной системой в области обращения с ТКО, что негативно сказывается на реализации приоритетных направлений государственной политики в области обращения с отходами, таких как: максимальное использование исходных сырья и материалов; сокращение образования, утилизация и обезвреживание ТКО.

Организацию деятельности по обращению с ТКО на территории края осуществляют 14 региональных операторов. Охват населения коммунальной услугой по обращению с ТКО по данным на 15.11.2021 составляет 94% (на 01.01.2019 – 91%). Не оказывается коммунальная услуга по обращению с ТКО населению края, проживающему на территории Эвенкийского, Туруханского и Таймырского Долгано-Ненецкого районов (за исключением г. Дудинки).

Для внедрения отдельного накопления и сбора ТКО определены 3 «пилотных» города: Красноярск, Сосновоборск, Дивногорск; в настоящее время региональными операторами установлено 307 контейнеров на правом берегу г. Красноярска, 18 в п. Березовка, 772 под пластик (ПЭТ бутылки) и 126 под стекло на левом берегу г. Красноярска, 130 в г. Дивногорске.

Информация о существующей потребности муниципальных образований края в местах (контейнерных площадках) накопления отходов и контейнерном оборудовании, имеющаяся в Минэкологии края, содержит данные об остаточной потребности только тех муниципальных образований, которые направляли заявки на участие в конкурсном отборе на предоставление субсидий (48 муниципальных образований, 3 654 площадки, 10 351 контейнер, 400 млн рублей).

В министерстве также отсутствует полная и достоверная информация о количестве и площади объектов накопленного вреда окружающей среде

и несанкционированных свалок, за исключением территории Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района и г. Норильска.

Вместе с тем по данным Федеральной службы государственной статистики количество несанкционированных свалок на территории края за 2020 год увеличилось в 1,74 раза (на начало года было 209 свалок, на конец – 364), при этом в течение года выявлено – 204, ликвидировано – 49.

Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Красноярскому краю при обследовании земель сельскохозяйственного назначения на наличие несанкционированных мест размещения отходов в 2020 году выявлено 86 несанкционированных свалок твердых коммунальных и производственных отходов на общей площади 24,3 га, из них 30 свалок на площади 12,3 га размещены на землях сельскохозяйственного назначения.

Результаты лабораторных исследований, проведенных Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, также свидетельствуют об актуальности проблем, связанных со складированием бытовых отходов на несанкционированных свалках в сельских территориях края, что приводит к загрязнению земель сельскохозяйственного назначения и селитебных территорий¹.

Территории «риска», в селитебной зоне которых регистрируется высокая доля проб почвы, не отвечающих гигиеническим требованиям, значительно превышает средние краевые значения 2020 года, представлены в таблице.

Муниципальные образования	Регистрируемое превышение
города Красноярск и Норильск, Бадахтинский, Северо-Енисейский районы и Пировский муниципальный округ	по показателям химического загрязнения
города Ачинск, Боготол, Енисейск, Минусинск, Большелульский, Каратузский, Краснотуранский, Курагинский, Назаровский, Шушенский районы	по показателям микробного загрязнения
Емельяновский, Рыбинский, Ужурский, Уярский районы, Тухтетский, Шарыповский муниципальные округа	по паразитологическим показателям
города Дивногоorsk и Сосновоборск, Ермаковский и Сухобузимский районы	по показателям химического и микробного загрязнения
г. Шарыпово, Большелуцкий и Новоселовский районы	по показателям химического и паразитологического несоответствия гигиеническим нормативам
Саянский район	по показателям биологического загрязнения (микробиологические, паразитологические)

Превышение значений гигиенических нормативов создает угрозу возникновения инфекционных заболеваний, а несоответствие почвы по санитарно-химическим показателям санитарным требованиям ограничивает её использование в сельскохозяйственных целях.

¹ Государственный доклад «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Красноярском крае в 2020 году».

Выводы:

Сложившаяся инфраструктура обращения с ТКО недостаточна для охвата всей территории края и не способна обеспечить реализацию приоритетных направлений государственной политики в области обращения с отходами. Наиболее часто применяемым способом обращения с ТКО в крае остается их захоронение.

Не обеспечены коммунальной услугой по обращению с ТКО 6% населения, проживающего в северных территориях края.

Актуальными остаются проблемы, связанные со складированием ТКО на несанкционированных свалках, что является источником загрязнения окружающей среды и создает угрозу санитарному благополучию населения.

Анализ нормативных правовых актов, определяющих полномочия органов исполнительной власти края в области обращения с твердыми коммунальными отходами и оценка их реализации

1. Нормативное правовое регулирование в сфере обращения с ТКО.

В соответствии со статьей 72 Конституции РФ охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ.

Основные принципы, полномочия и приоритетные направления государственной политики в области обращения с отходами определены Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

Полномочия органов исполнительной власти края в области обращения с ТКО установлены Законом края от 07.06.2018 № 5-1710 «О регулировании отношений в области обращения с твердыми коммунальными отходами» (далее - Закон края о регулировании отношений в области ТКО).

Экологическую политику РФ в области обращения с отходами определяют следующие стратегические документы: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года², Стратегия национальной безопасности Российской Федерации³, Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года⁴, Комплексная стратегия обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации⁵ (далее – Стратегия обращения с ТКО в РФ), Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года⁶, а также ежегодные Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ и Указы Президента Российской Федерации о национальных целях развития РФ.

² Утверждены Президентом РФ 30.04.2012.

³ Утверждена Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400.

⁴ Утверждена Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176.

⁵ Утверждена приказом Минприроды России от 14.08.2013 № 298.

⁶ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р.

В региональных документах стратегического планирования цели, задачи и показатели в области обращения с ТКО не в полной мере соответствуют национальным целям, определенным Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ Президента РФ о национальных целях), а также иным стратегическим документам в указанной сфере.

Так, Стратегия социально-экономического развития края до 2030 года⁷ (далее - Стратегия СЭР края 2030, Стратегия) не содержит задачи, обозначенные в Стратегии обращения с ТКО в РФ (развитие системы по раздельному сбору, утилизации (использованию), обезвреживанию и безопасному размещению ТКО, создание эффективной системы управления в области обращения с ТКО и другие). В данную Стратегию включены только два показателя, характеризующих деятельность по обращению с ТКО (доля утилизации коммунальных отходов, %; доля отходов, уничтожаемых путем захоронения, %). При этом Стратегией обращения с ТКО в РФ прямо предусмотрено пять показателей, а также определена возможность для установления дополнительных показателей на федеральном и региональном уровнях.

План мероприятий⁸ по реализации Стратегии СЭР края 2030 содержит одно мероприятие «увеличение доли утилизируемых твердых коммунальных отходов», реализовать которое предполагается за счет строительства объектов по обращению с ТКО, предусмотренных Территориальной схемой обращения с отходами, в том числе с ТКО, в Красноярском крае⁹ (далее – Территориальная схема обращения с отходами). Между тем Территориальная схема обращения с отходами является неактуальной, требует доработки в части планируемых к созданию объектов по обращению с ТКО и транспортной логистики. Согласно информации Минэкологии края актуализация Территориальной схемы обращения с отходами будет завершена после проведения общественных обсуждений до конца текущего года.

Государственная программа края «Охрана окружающей среды, воспроизводство природных ресурсов»¹⁰ (далее - государственная программа, госпрограмма) не согласуется со Стратегией СЭР края 2030, поскольку не содержит мероприятий, напрямую направленных на комплексное внедрение ресурсосберегающих, экологически безопасных и эффективных технологий, в том числе технологий, предусматривающих переработку отходов и использование вторичного сырья, что свидетельствует о несоблюдении положений, предусмотренных пунктом 5 статьи 5 и частью 4 статьи 32 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», подпунктом «ж» пункта 3 статьи 3 Закона края от 24.12.2015 № 9-4112 «О стратегическом планировании в Красноярском крае».

⁷ Утверждена постановлением Правительства края от 30.10.2018 № 647-п «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года».

⁸ Утвержден постановлением Правительства края от 09.06.2020 № 416-п «Об утверждении плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года».

⁹ Утверждена приказом министерства природных ресурсов и экологии края от 23.09.2016 № 1/451-од.

¹⁰ Утверждена постановлением Правительства края от 30.09.2013 № 512-п.

В госпрограмме отсутствуют целевые показатели «создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100 процентов и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза к 2030 году», установленные Указом Президента РФ о национальных целях.

Кроме того, госпрограмма в настоящее время не предусматривает мероприятия, предполагающие использование инструментов государственно-частного партнерства в части инвестирования строительства объектов, используемых для обработки, утилизации и обезвреживания отходов.

2. Анализ реализации полномочий органов исполнительной власти края.

Реализацию полномочий в области обращения с ТКО на уровне края осуществляют следующие органы исполнительной власти края: Правительство края, министерство экологии и рационального природопользования края, министерство тарифной политики края.

По результатам анализа реализации органами исполнительной власти края полномочий в области обращения с ТКО установлено следующее.

2.1. Правительством края в течение длительного периода (более 1,5 лет с даты вступления в силу Закона края о регулировании отношений в области ТКО) не реализовывалось полномочие по утверждению Порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их отдельного накопления), регулирующего деятельность по накоплению ТКО (в том числе их отдельному накоплению) на территории городских и сельских поселений, городских округов Красноярского края, межселенной территории в целях организации рациональной системы накопления ТКО, предотвращения вредного воздействия ТКО на здоровье человека и окружающую среду. При этом утвержденный в 2020 году Порядок¹¹ до 22.06.2021 не содержал нормативы по оборудованию и размещению контейнерных площадок, в том числе для отдельного сбора ТКО, а также положения об ответственности за обустройство и надлежащее содержание контейнерных площадок и приобретение контейнеров для накопления ТКО.

2.2. Действующий в проверяемом периоде порядок осуществления контроля за деятельностью региональных операторов (статья 13 Закона края о регулировании отношений в области ТКО) не в полной мере определял процедуру осуществления контроля уполномоченным органом. В связи с этим в течение 3 лет Минэкологии края осуществляло контроль формально, посредством ежеквартального сбора информации от региональных операторов.

В период проведения проверки в Закон края о регулировании отношений в области ТКО внесены изменения¹² (в части передачи полномочий Законодательного Собрания края по утверждению порядка осуществления контроля за деятельностью региональных операторов Правительству края) с целью регламентации положений и процедуры проведения контрольных мероприятий уполномоченным органом в отношении региональных операторов.

¹¹ Постановление Правительства края от 03.11.2020 № 769-п «Об утверждении Порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их отдельного накопления) на территории Красноярского края».

¹² Закон края от 28.10.2021 № 2-56 «О внесении изменений в Закон края «О регулировании отношений в области обращения с твердыми коммунальными отходами на территории Красноярского края».

2.3. Согласно Закону края о регулировании отношений в области ТКО Минэкологии края реализуется 16 полномочий. В ходе контрольного мероприятия установлено, что министерством не в полной мере осуществляются следующие полномочия:

1) участие в разработке и реализации федеральных программ в области обращения с ТКО.

Региональный проект «Чистая страна», реализуемый в рамках одноименного федерального проекта и национального проекта «Экология», не содержит значений показателей и результатов, а также объемов финансирования, в связи с тем, что участие в нем субъектов РФ возможно только при наличии объектов накопленного вреда окружающей среде (далее - НВОС), состоящих на учете в государственном реестре объектов накопленного вреда окружающей среде (далее - ГРОНВОС).

При этом порядок выявления объектов НВОС и свалок органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления не регламентирован ни на федеральном, ни на региональном уровне.

Согласно информации Минэкологии края предварительная инвентаризация объектов НВОС и свалок проведена лишь на территории Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района и г. Норильска, в других муниципальных образованиях края объекты определены выборочно. Выявлено 182 объекта НВОС и свалок, по четырем из которых министерством направлены заявки для постановки на учет в ГРОНВОС.

По состоянию на 15.11.2021 Минприроды России в ГРОНВОС включено 2 объекта: «Несанкционированная свалка твердых коммунальных отходов в районе ГРС-4», расположенная в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе (г. Дудинка), а также «Лигнинохранилище», расположенное в г. Канске. Минэкологии края осуществляется подготовка документов на регистрацию еще 9 объектов НВОС.

Следует отметить, что финансирование мероприятий по разработке проектно-сметной документации на ликвидацию несанкционированных мест размещения отходов в черте трех крупных городов: Канск, ЗАТО Железногорск, Иланский, а также по выполнению комплекса инженерных изысканий на рекультивацию несанкционированных мест размещения отходов в черте городов Минусинск и Енисейск, до включения объектов в ГРОНВОС сопряжено с рисками неэффективного расходования бюджетных средств;

2) установление нормативов в соответствии с правилами определения нормативов накопления ТКО, утвержденными Правительством РФ.

Нормативы накопления ТКО установлены в 2019 году приказами Минэкологии края по итогам выполнения научно-исследовательских работ по определению нормативов накопления ТКО, в том числе при раздельном накоплении, на территории края в рамках государственного контракта, заключенного между министерством и АО «Автоспецбаза».

В 2021 году нормативы накопления ТКО для жилого фонда по Железногорской, Зеленогорской, Красноярской правобережной, Норильской, Таймырской технологическим зонам (региональные операторы ООО «РостТех»,

ООО «Промтех»), утвержденные приказами Минэкологии края, в судебном порядке признаны недействительными, поскольку нормативы определены с нарушением пунктов 7, 11 Правил определения нормативов накопления ТКО¹³ и пункта 9 Методических рекомендаций по вопросам, связанным с определением нормативов накопления ТКО¹⁴.

Согласно решению суда¹⁵ Минэкологии края необходимо принять нормативный правовой акт, заменяющий признанный судом недействующим, в течение месяца со дня вступления решения в силу. По состоянию на 22.11.2021 решения суда вступили в силу, месячный срок по всем решениям истек, при этом Министерством иной нормативный правовой акт не принят.

Региональным оператором ООО «РостТех» 08.04.2021 подано исковое заявление в Арбитражный суд Красноярского края о взыскании с Минэкологии края убытков в размере 479,6 млн рублей. По состоянию на 15.11.2021 рассмотрение дела судом не завершено. Установление министерством нормативов накопления ТКО с нарушением законодательства влечет риски дополнительных расходов краевого бюджета:

3) реализация мероприятий Региональной программы в области обращения с отходами, мониторинг и контроль хода ее исполнения.

Региональной программой в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, в Красноярском крае на 2018-2035 годы¹⁶ (далее - Региональная программа в области обращения с отходами, региональная программа) предусмотрены мероприятия, направленные на строительство новых объектов обращения с отходами и модернизацию/реконструкцию действующих объектов, с объемом капитальных вложений более 5,3 млрд рублей.

В ходе проверки выявлено неисполнение 129 из 138 мероприятий региональной программы, запланированных к реализации до конца 2021 года - по состоянию на 15.11.2021 фактически реализовано 9 мероприятий или 6%, объем финансирования составил 109 млн рублей. В результате, за 4 года с начала реализации на территории края «мусорной» реформы, ситуация с инфраструктурой в области обращения с отходами не изменилась.

В настоящее время Региональная программа в области обращения с отходами, также как и Территориальная схема обращения с отходами, является неактуальной. При корректировке Территориальной схемы обращения с отходами в 2019 году изменения в региональную программу не вносились, что свидетельствует о несвоевременном совершенствовании законодательства в анализируемой сфере. При этом Территориальная схема обращения с отходами и региональная программа являются основополагающими документами при осуществлении деятельности региональных операторов.

¹³ Утверждены Постановлением Правительства РФ от 04.04.2016 № 269.

¹⁴ Утверждены приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 28.07.2016 № 524/р.

¹⁵ Решение Красноярского краевого суда от 30.06.2021 № 3а-393/2021, от 08.09.2021 № 3а-549/2021.

¹⁶ Утверждена постановлением Правительства края от 30.08.2018 № 497-лп.

Мониторинг и контроль за реализацией региональной программы в проверяемом периоде министерством не осуществлялись;

4) организация деятельности по накоплению (в том числе раздельному), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению ТКО на территории края.

В ходе проверки установлено, что в рамках госпрограммы в целях строительства полигонов ТКО ежегодно предусматриваются бюджетные инвестиции, в частности на разработку проектно-сметной документации (далее – ПСД). В то же время строительство объектов впоследствии не осуществляется, в том числе по причине длительности оформления муниципальными образованиями документов на земельные участки и/или необходимости проведения дополнительных исследований и экспертиз.

В перечень строек на 2022-2024 годы не включены 5 объектов (полигоны в г. Шарыпово, пгт. Курагино, с. Ермаковское, пгт. Мотыгино, п. Абан), по которым в 2021 году должны быть завершены проектные работы (предельная стоимость строительства объектов - 3 182,5 млн рублей).

При этом ПСД разрабатываются исключительно на объекты захоронения отходов. Госпрограммой и Территориальной схемой обращения с отходами не предусматривается строительство новых объектов по утилизации (в настоящее время утилизацию в виде переработки отходов осуществляют 4 предприятия, сортировку – 5).

Мероприятия по обезвреживанию отходов в проверяемом периоде не осуществлялись. При этом за счет средств краевого и местных бюджетов в 2017-2018 годах приобретены установки по обезвреживанию отходов для с. Хатанга, п. Караул, п. Носок, п. Бор Таймырской технологической зоны, г. Кодинск Северной технологической зоны, которые в течение длительного периода не введены в эксплуатацию по причине консервации в связи с привлечением земельных участков в соответствие с законодательством (п. Караул, п. Носок, г. Кодинск, п. Бор), а также по причине отсутствия у МУП «Хатанга-Энергия» (с. Хатанга) лицензии на осуществление деятельности по обезвреживанию отходов.

Внебюджетные средства в сфере обращения с отходами, в том числе в целях развития инфраструктуры, практически не направляются. За счет внебюджетных источников финансирования из запланированных в региональной программе 4 911,2 млн рублей фактически направлено 50,1 млн рублей (1% от предусмотренного объема средств).

Раздельный сбор и накопление отходов организованы в крае частично, в том числе по причине отсутствия объективной и полной информации о потребности муниципальных образований в местах раздельного накопления и сбора ТКО, в контейнерном оборудовании, объектах по обработке и утилизации отходов, специализированной технике, позволяющей осуществлять раздельный сбор накопленных отходов.

Минэкологии края разработан краткосрочный план мероприятий по введению раздельного накопления и сбора ТКО на территории края

со сроками исполнения с 15.03.2021 по 31.12.2021. Планируемые мероприятия, а также информация по их исполнению представлены в таблице.

Мероприятие плана	Исполнение
Выбор «пилотных городов», расположенных в каждой из зон деятельности региональных операторов	«Пилотными городами» определены г. Красноярск, г. Дивногорск, г. Сосновоборск, расположенные в 3-х из 14 технологических зон деятельности региональных операторов. Порядок их распределения не регламентирован.
Разработка плана внедрения системы раздельного накопления ТКО на территории края	Планы внедрения системы раздельного накопления ТКО разработаны только двумя из девяти региональных операторов (ООО «РостТех» и «Красноярская рециклинговая компания»), но и они не утверждены муниципальными образованиями.
Выбор источников финансирования и поэтапное внедрение системы раздельного накопления ТКО	Источником финансирования выбран федеральный бюджет, предоставивший субсидии на приобретение контейнерного оборудования для г. Красноярск, г. Дивногорск, г. Сосновоборск, ЗАТО Зеленогорск, г. Назарово, г. Енисейск, г. Лесосибирск.

Планы мероприятий на среднесрочную и долгосрочную перспективу, позволяющие обеспечить в регионе сортировку отходов в объеме 100 процентов до 2030 года, министерством не разрабатывались;

5) проведение конкурсного отбора региональных операторов в порядке, установленном Правительством РФ.

Минэкологии края более 9 месяцев не принималось решение о проведении конкурсного отбора регионального оператора на территории Рыбинской технологической зоны¹⁷. По информации Министерства конкурсный отбор по выбору нового регионального оператора объявлен 17.11.2021;

6) принятие решения о лишении юридического лица статуса регионального оператора по основаниям, определенным правилами обращения с ТКО, в порядке, установленном Правительством края.

В ходе мероприятия выявлен случай неприятия Минэкологии края решения о лишении юридического лица статуса регионального оператора при наличии соответствующих оснований – региональный оператор ООО «РостТех» нарушает условия соглашения об организации деятельности по обращению с ТКО на территории Таймырской технологической зоны края (б/н и без даты), поскольку указанная деятельность осуществляется не в полном объеме (региональный оператор не обеспечивает услугу по обращению с ТКО потребителей 25 населенных пунктов).

2.4. Министерство тарифной политики края согласно Закону края о регулировании отношений в области ТКО реализует 4 полномочия. В ходе проверки установлены следующие нарушения и недостатки:

1) полномочие Министерства по установлению единых тарифов на услугу региональных операторов по обращению с ТКО реализуется с нарушением

¹⁷ Приказ Министерства экологии и рационального природопользования края от 09.02.2021 № 77-540-од о лишении статуса регионального оператора ООО «Агрокомплекс».

законодательства, о чем свидетельствует сложившаяся в 2020-2021 годах судебная практика по данному вопросу.

Согласно решениям Красноярского краевого суда¹⁸ нормативные правовые акты министерства тарифной политики края, устанавливающие тарифы на 2020, 2021 годы для ООО «РосТех», ООО «Красноярская Репиклинговая Компания», признаны недействующими, поскольку противоречат положением законодательства в сфере регулирования тарифов.

В настоящее время на рассмотрении Арбитражного суда Красноярского края находится исковое заявление регионального оператора ООО «РосТех»¹⁹ к министерству тарифной политики края. Сумма исковых требований составляет 888 785 705,0 рублей (рассмотрение дела планируется в феврале 2022 года). Утверждение министерством тарифной политики края отдельных тарифов с нарушением законодательства влечет риски дополнительных расходов краевого бюджета;

2) полномочие по утверждению производственных программ в области обращения с ТКО в нарушение пункта 17 (1) Правил разработки, утверждения и корректировки производственных программ в области обращения с твердыми коммунальными отходами, а также осуществления контроля за их реализацией²⁰, осуществлялось в отсутствие приказа министерства тарифной политики края, устанавливающего порядок и форму представления отчетности о реализации производственной программы (далее – Порядок отчетности).

В ряде случаев регулирующими организациями отчет об исполнении производственной программы за истекший период регулирования (за истекший год долгосрочного периода регулирования) не представлялся. Меры ответственности за непредставление информации не применялись в связи с отсутствием Порядка отчетности.

Выводы:

В региональных документах стратегического планирования цели, задачи и показатели в области обращения с ТКО не в полной мере соответствуют национальным целям развития страны.

Не реализовано 129 из 138 мероприятий Региональной программы в области обращения с отходами по созданию на территории края необходимой инфраструктуры в рассматриваемой сфере, в настоящее время требуется ее актуализация.

Нормативные правовые акты края, позволяющие реализовывать полномочия в области обращения с ТКО в полном объеме, принимаются несвоевременно.

В проверяемом периоде Минэкологии края контроль за деятельностью региональных операторов осуществлялся формально в связи с отсутствием у органов исполнительной власти края полномочий по разработке порядка осуществления данного вида контроля.

¹⁸ Решения суда от 22.03.2021 № 3А-232/2021, от 07.04.2021 № 3А-236/2021, от 10.06.2021 № 3А-297/2021.

¹⁹ Дело № А33-26975/2021 по исковому заявлению б/н от 11.10.2021.

²⁰ Утверждены Постановлением Правительства РФ от 16.05.2016 № 424.

Не в полной мере реализуются 6 из 16 полномочий Минэкологии края, установленных Законом края о регулировании отношений в области ТКО.

Полномочие по утверждению министерством тарифной политики края единых тарифов на услуги региональных операторов по обращению с ТКО реализовывалось с нарушением законодательства.

Утверждение производственных программ в области обращения с ТКО осуществлялось в отсутствие нормативного правового акта, устанавливающего порядок и форму представления отчетности о реализации производственной программы.

Анализ реализации задач (мероприятий), достижения целевых показателей и показателей результативности, установленных в подпрограмме «Обращение с отходами» госпрограммы

1. Реализация задач и мероприятий подпрограммы.

Цель подпрограммы «Обращение с отходами» госпрограммы (далее – подпрограмма) – снижение негативного воздействия отходов на окружающую среду и здоровье населения края, предполагалось достичь путем реализации нескольких задач. Перечень задач и мероприятий подпрограммы, а также сведения об их исполнении в 2020-2021 годах за счет средств краевого и федерального бюджетов, представлены в приложении.

В связи с оптимизацией расходов краевого бюджета в условиях действия на территории края ограничительных мер, направленных на предупреждение распространения новой коронавирусной инфекции в 2020 году, не реализованы 2 мероприятия подпрограммы:

предоставление субсидии бюджетам муниципальных образований на строительство (реконструкцию) объектов размещения отходов; обустройство мест (площадок) накопления отходов потребления и (или) приобретение контейнерного оборудования.

Запланированное в первоначальной редакции подпрограммы мероприятие по введению в промышленную эксплуатацию мощностей по обработке ТКО и мощностей по утилизации отходов и фракций после обработки ТКО (за счет средств федерального бюджета) исключено из подпрограммы в связи с утратой его актуальности в результате создания на федеральном уровне публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор».

Исполнение бюджетных назначений по остальным мероприятиям подпрограммы составило от 27,4% до 70,8%. В связи с низким уровнем выполнения мероприятий поставленных в подпрограмме задачи не выполнены.

2. Достижение целевых показателей и показателей результативности.

Подпрограммой установлены 2 целевых показателя и 2 показателя результативности.

2.1. Целевой показатель «Количество объектов, построенных в рамках реализации территориальной схемы в области обращения с отходами» по итогам

2020 года, не достигнут. В течение года плановое значение показателя скорректировано (сокращено) на 25% (со 108 объектов до 81). Кроме того, по состоянию на 15.11.2021 невозможно оценить обоснованность установленного значения показателя, поскольку проводится корректировка Территориальной схемы по обращению с отходами (актуализация перечня объектов по обращению с ТКО, сроков ввода их в эксплуатацию и т.п.).

Показатель «Доля утилизированных твердых коммунальных отходов в общем объеме твердых коммунальных отходов в Красноярском крае» по информации Минэкологии края перевыполнен на 37,9%. При этом фактическое значение показателя формируется министерством на основании сведений, предоставляемых региональными операторами по обращению с ТКО в соответствии с соглашениями. Оценить достоверность этих данных не представляется возможным в связи с отсутствием со стороны министерства контроля за соблюдением региональными операторами условий соглашения, включая проверку предоставляемых сведений. Информация министерства о достижении целевых показателей представлена в таблице.

Целевые показатели	Ед. измерения	2020 год				2021 год	
		план		Факт*	% исп.	план	
		01.01.2020	31.12.2020			01.01.2021	15.11.2021
Количество объектов, построенных в рамках реализации территориальной схемы в области обращения с отходами	шт.	108	81	80	98,8	81	81
Доля утилизированных твердых коммунальных отходов в общем объеме твердых коммунальных отходов в Красноярском крае	%	6,6	6,6	9,1	137,9	Не менее 8,5	Не менее 8,5

* Фактические значения показателей приведены согласно данным отчета Минэкологии края о реализации государственной программы за 2020 год.

При этом по информации Федеральной службы государственной статистики в 2020 году на территории края ТКО на утилизацию не направлялись.

2.2. Информация о достижении показателей результативности мероприятий подпрограммы представлена в таблице.

Показатели результативности	Ед. измерения	2020 год				2021 год	
		план		факт	% исполнения	план	
		01.01.2020	31.12.2020			01.01.2021	15.11.2021
Доля обезвреженных отходов в северных технологических зонах к общему объему отходов в северных технологических зонах	%	10,3	10,3	0,0	0,0	Не менее 10,3	Не менее 10,3
Доля населения Красноярского края, охваченного санкционированными местами накопления твердых коммунальных отходов, из всего населения Красноярского края	%	47,9	46,4	45,4	97,8	Не менее 56,4	Не менее 56,4

В связи с низким уровнем выполнения мероприятий подпрограммы показатели результативности не достигнуты.

Кроме того, в нарушение п. 4.4 Порядка принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации²¹

²¹ Утвержден постановлением Правительства края от 01.08.2013 № 374-п.

источником данных для формирования показателей результативности мероприятий подпрограммы является информация, предоставляемая региональными операторами или муниципальными образованиями (по запросам Минэкологии края), а не расчет по утвержденным методикам или официальная статистическая информация, что не позволяет провести оценку достоверности фактических значений показателей.

2.3. В соответствии со Стратегией обращения с ТКО в РФ деятельность по обращению с ТКО характеризуют 5 целевых показателей: количество образующихся ТКО (календарный год, кг (т)); количество образования ТКО на душу населения (календарный год, кг (т)); количество ТКО, направляемых на захоронение и сжигание (термическое уничтожение) (календарный год, кг (т)); доля утилизированных (использованных) ТКО в общем объеме образовавшихся ТКО (календарный год, %); доля ТКО, используемых для производства тепловой и электрической энергии, к общему объему отходов (календарный год, %).

Оценка достижения указанных целевых показателей предусмотрена Региональной программой в области обращения с отходами, по которым из них установлены плановые значения. Вместе с тем в министерстве отсутствуют данные о фактическом достижении указанных показателей.

Вывод:

Реализация мероприятий и достижение поставленных в подпрограмме задач характеризуются низким уровнем исполнения, в результате чего не достигнут один из двух целевых показателей и оба показателя результативности подпрограммы.

Проверка законности и результативности использования средств краевого бюджета, направленных на реализацию мероприятий подпрограммы

В 2020 году на реализацию мероприятий подпрограммы из различных источников предусматривалось 283 987,5 тыс. рублей. Основным источником финансирования являлись средства федерального бюджета (76,4%). Общий объем освоения предусмотренных ассигнований составил 66,4%, не освоено 95 496,3 тыс. рублей.

В 2021 году объем финансирования подпрограммы увеличился на 43% и составил 406 001,4 тыс. рублей. Основным источником финансирования являются средства краевого бюджета (89,7%). Сведения о финансовом обеспечении подпрограммы представлены в таблице.

(тыс. руб.)

Источники финансового обеспечения	2020 год		2021 год (по данным на 15.11.2021)			
	Утверждено	Исполнено	% исполнения	Утверждено	Исполнено	% исполнения
Федеральный бюджет	216 937,8	153 574,6	70,8	21 793,0	0,0	0,0
Краевой бюджет	50 005,3	22 305,5	44,6	364 367,4	34 600,1	9,5
Внебюджетные источники	16 001,0	12 611,0	78,8	16 001,0	0,0	0,0
Бюджеты муниципальных образований	1 043,4	0,0	0,0	3 840,0	0,0	0,0
Всего	283 987,5	188 491,2	66,4	406 001,4	34 600,1	8,5

Необходимо отметить несоблюдение Минэкологии края требований

к содержанию госпрограммы, установленных Порядком принятия решений о разработке государственных программ Красноярского края, их формирования и реализации²², в части формирования информации о внебюджетных источниках финансирования подпрограммы.

В Министерстве отсутствуют документы (расчеты, обоснования), на основании которых сформирован плановый объем внебюджетных источников (16 001,0 тыс. рублей), содержащийся в паспорте подпрограммы и объем их фактического исполнения (12 600,0 тыс. рублей), указанный в годовом отчете о реализации госпрограммы. По информации Минэкологии края плановые ассигнования внебюджетных источников, включенные в подпрограмму, сформированы исходя из объемов инвестиционных вложений концессионеров в объекты, связанные с системой обращения с отходами. При этом представленные Минэкологии края концессионные соглашения не содержат данных об объемах инвестиционных вложений с разбивкой по годам. Сроки инвестиционных вложений по некоторым из них истекли в 2019 году.

По состоянию на 15.11.2021 исполнение подпрограммы за счет всех источников финансирования составляет 8,5%.

Проверка законности и результативности использования средств краевого бюджета, направленных на реализацию мероприятий подпрограммы, показала следующее.

1. На реализацию мероприятий по ликвидации накопленного экологического ущерба в 2020 году утверждены бюджетные ассигнования в размере 22 255,3 тыс. рублей; в 2021 году - 14 000,0 тыс. рублей. Информация об исполнении представлена в таблице.

Мероприятия подпрограммы / направления расходов	(тыс. руб.)		
	План	Факт	% исполнения
2020 год			
1. Разработка ПСД на рекультивацию несанкционированных мест размещения отходов, расположенных в границах г. Минусинска	9 000,0	9 000,0	100,0
2. Разработка ПСД на рекультивацию несанкционированных мест размещения отходов, расположенных в границах г. Енисейска	5 500,0	5 500,0	100,0
3. Выполнение комплекса инженерных изысканий для выполнения работ, связанных с подготовкой проекта работ по рекультивации земельного участка объекта «Ликвидация объекта накопленного вреда окружающей среде на территории Канского района и рекультивации его участка»	4 470,0	0,0	0,0
4. Разработка ПСД на рекультивацию несанкционированного места размещения отходов в границах городов Красноярского края (2 этап)	3 078,3	0,0	0,0
5. Возмещение расходов по исследованию на предмет наличия растений и животных, занесенных в Красную книгу РФ и Красную книгу Красноярского края в ЗАТО г. Железнодорожке, г. Канске, г. Иланский Красноярского края.	207,0	207,0	100,0
2021 год			
1. Выполнение комплекса инженерных изысканий для выполнения работ, связанных с подготовкой проекта работ по рекультивации земельного участка объекта «Ликвидация объекта накопленного вреда окружающей среде на территории Канского района и рекультивации его участка».	14 000,0	0,0	0,0

Ожидаемый непосредственный результат от реализации подпрограммного мероприятия по состоянию на 15.11.2021 не достигнут.

²² Утвержден постановлением Правительства края от 01.08.2013 № 374-п.

1.1. Разработка ПСД на рекультивацию несанкционированных мест размещения отходов, расположенных в границах г. Минусинска и г. Енисейска.

Ожидаемый непосредственный результат от реализации данного мероприятия подпрограммы в 2020 году – разработка не менее 2 ПСД на ликвидацию накопленного экологического ущерба, ликвидацию мест несанкционированного размещения отходов, расположенных в границах населенных пунктов.

С целью реализации мероприятия между ООО «МежГеоИнвест» и Минэкологии края 05.10.2020 заключены 2 государственных контракта со стоимостью разработки ПСД на рекультивацию несанкционированных мест размещения отходов, расположенных в границах г. Минусинска – 9 000,0 тыс. рублей, г. Енисейска – 5 500,0 тыс. рублей (далее – госконтракты, контракты).

По указанным госконтрактам установлена несогласованность наименования работ, указанных в пунктах 1.1 контрактов, актах сдачи-приемки выполненных работ и в технических заданиях, являющихся неотъемлемой частью контрактов.

Сравочно:

Согласно пунктам 1.1 контрактов подрядчик обязуется «выполнить работы по разработке ПСД на рекультивацию несанкционированных мест размещения отходов». Результат выполненной работы (п. 1.6) – «проектная документация и (или) документ, содержащий результаты инженерных изысканий».

В актах сдачи-приемки выполненных работ (от 18.12.2020 № 46 и № 47) не указаны виды выполненных работ, содержится формулировка «Разработка проектно-сметной документации на рекультивацию несанкционированных мест размещения отходов».

Техническое задание составлено на «выполнение работ по разработке ПСД на рекультивацию несанкционированных мест размещения отходов (проведение комплекса инженерных изысканий несанкционированного места размещения отходов)», а результатом работ в соответствии с техническими заданиями определено «формирование предложений по разработке технического задания на разработку проектно-сметной документации по ликвидации (рекультивации) несанкционированных мест размещения отходов».

Фактически выполнены лишь технические отчеты по результатам инженерных изысканий, что не соответствует наименованию выполняемых работ согласно наименованию госконтракта и пункту 1.1 контракта, акту сдачи-приемки выполненных работ, а также ожидаемым результатам по мероприятию, предусмотренным подпрограммой.

Выявленная в ходе проверки несогласованность выполняемых работ в наименовании, предмете госконтрактов и технических заданиях к ним явилась следствием нарушения ответственными сотрудниками Минэкологии края требований Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ), в том числе при формировании начальной (максимальной) цены контрактов (далее - НМЦК).

Кроме того, установлено, что техническим заданием в составе документации об аукционах в электронной форме предусмотрено выполнение только части работ 1 этапа (проведение комплекса инженерных изысканий) в отличие от технического задания, на основании которого формировалась НМЦК в соответствии с коммерческими предложениями и которое содержало 2 этапа работ (включая разработку непосредственно ПСД и получение положительных заключений государственных экологических и строительных экспертиз).

Таким образом, виды и объемы работ, содержащиеся в коммерческих предложениях, в нарушение ч. 16 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ не являются сопоставимыми с их результатами.

В ходе контрольного мероприятия проведено сопоставление стоимости работ по указанным госконтрактам и контрактам, заключенным Минэкологии края на разработку ПСД на строительство аналогичных объектов в других территориях края в 2020-2021 годах.

Согласно расчетам стоимости работ по аналогичным государственным контрактам на долю изыскательских работ в общей стоимости разработки ПСД приходится от 10,2 до 27,1%. Данные представлены в таблице.

Место расположения полигона, для которого разрабатывается ПСД на строительство	стоимость контракта (тыс. рублей)	в т.ч. стоимость изыскательских работ (тыс. рублей)	доля изыскательских работ от общей стоимости контракта (%)	площадь объекта (га)
г. Шарыпово	10 500,0	1 141,2	10,9	12,30
с. Ермаковское	6 900,0	836,6	12,1	6,56
пгт. Курагино	9 100,0	930,4	10,2	х
п. Абан, пгт. Мотыгино	20 000,0	5 417,0	27,1	х

Учитывая, что из технических заданий на разработку ПСД на рекультивацию несанкционированных мест размещения отходов, расположенных в границах г. Минусинска и г. Енисейска, Министерством полностью были исключены работы 2 этапа и частично работы 1 этапа, НМЦК должна была быть пересмотрена (существенно уменьшена). Однако стоимость контракта при объявлении аукциона осталась неизменной. Таким образом, нарушения сотрудниками министерства требований Федерального закона № 44-ФЗ, в т.ч. при планировании (обосновании) начальной (максимальной) цены госконтрактов, содержат признаки причинения ущерба бюджету края в сумме 10 570,5 тыс. рублей (расчётно: 14 500,0 тыс. рублей – (14 500,0 тыс. рублей x 27,1%), где 27,1% – максимальная доля изыскательских работ в общей стоимости разработки ПСД по аналогичным контрактам).

В действиях сотрудников Минэкологии края, ответственных за подготовку и проведение аукционов, усматриваются коррупционные риски.

Кроме того, согласно статье 80.2 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ликвидация накопленного вреда окружающей среде осуществляется на объектах, включенных в ГРОНВОС. Заявления о включении указанных объектов в ГРОНВОС направлены Минэкологии края в адрес Минприроды России 14.07.2021 (через 7 месяцев после принятия работ по госконтрактам). По результатам рассмотрения заявлений Минприроды России

отказано во включении объектов в ГРОНВОС по причине предоставления Минэкологии края недостоверной информации и материалов, а также из-за отсутствия необходимых сведений и материалов, предусмотренных пунктом 8 Правил ведения ГРОНВОС²³.

С учетом ограниченного срока действия результатов изысканий (2 года от окончания изысканий до начала проектирования) и продолжительности подготовки Минэкологии края документов для включения объектов в ГРОНВОС, выполнение работ по вышеназванным госконтрактам было преждевременным.

Таким образом, средства в размере 14 500,0 тыс. рублей являются безрезультатными расходами краевого бюджета, осуществлены с нарушением установленного статьей 34 Бюджетного кодекса РФ принципа эффективности использования бюджетных средств.

1.2. На выполнение комплекса инженерных изысканий для выполнения работ, связанных с подготовкой проекта работ по рекультивации земельного участка объекта «Ликвидация объекта накопленного вреда окружающей среде на территории Канского района и рекультивации его участка» в 2020 году предусматривались средства краевого бюджета в размере 4 470,0 тыс. рублей.

Заключенный государственный контракт на эту сумму 29.10.2020 расторгнут по соглашению сторон, работы в полном объеме не выполнены, бюджетные ассигнования не использованы. Претензионная работа со стороны Министерства не проводилась, что свидетельствует о ненадлежащем исполнении Минэкологии края полномочий главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, предусмотренных статьей 158 Бюджетного кодекса РФ.

В 2021 году на реализацию данного мероприятия предусматривалось 14 000,0 тыс. рублей (рост НМЦК 213% относительно 2020 года). По итогам торгов заключен государственный контракт на сумму 5 190,0 тыс. рублей (экономию составила 8 810,0 тыс. рублей или 63% от НМЦК, что свидетельствует о некачественном ее обосновании). При этом в 2021 году по сравнению с 2020 годом итоговая стоимость работ выросла на 16,1%.

По состоянию на 15.11.2021 работы не завершены, существуют риски неисполнения контракта в установленные сроки.

1.3. Выполнение работ по разработке ПСД на рекультивацию несанкционированных мест размещения отходов в границах ЗАТО г. Железногорск, г. Канск, г. Иланский.

1.3.1. Выполнение 2 этапа работ.

В 2020 году бюджетные ассигнования в сумме 3 078,3 тыс. рублей планировалось направить на оплату 2 этапа работ по разработке ПСД на рекультивацию несанкционированных мест размещения отходов в границах городов Красноярского края в рамках трех государственных контрактов, заключенных между Минэкологии края и АО «Автоспецбаза» в 2019 году (далее – Госконтракты 2019 года, контракты):

²³ Утверждены Постановлением Правительства РФ от 13.04.2017 № 445.

- в границах ЗАТО г. Железнодорожск, на общую сумму 6 110,8 тыс. рублей, в том числе: 1 этап – 4 888,7 тыс. рублей, 2 этап – 1 222,2 тыс. рублей;

- в границах г. Иланский, на общую сумму 2 576,7 тыс. рублей, в том числе: 1 этап – 2 061,4 тыс. рублей, 2 этап – 515,3 тыс. рублей;

- в границах г. Канск, на общую сумму 6 704,0 тыс. рублей, в том числе: 1 этап – 5 363,0 тыс. рублей, 2 этап – 1 341,0 тыс. рублей.

Справочно:

В соответствии с актами сдачи-приемки выполненных работ от 30.06.2019 по трем контрактам, работы 1 этапа – разработка ПСД по ликвидации накопленного вреда окружающей среде общей стоимостью 12 313,1 тыс. рублей, выполнены. При этом Минэкологии края работы приняты в полном объеме 13.12.2019, т.е. с нарушением установленных п. 3.2 Госконтрактов 2019 года сроков (в течение 15 рабочих дней после получения отчетной документации).

Оплата 1 этапа работ произведена в полном объеме 28.12.2019. При этом согласно условиям Госконтрактов 2019 года срок выполнения работ 2 этапа – с 01.07.2019 по 25.12.2019. Соответственно работы 2 этапа по контрактам в 2019 году выполнены не были.

Техническим заданием к контрактам предусмотрено, что 2 этап включает в себя выполнение следующих работ:

- направление разработанной ПСД по ликвидации накопленного вреда окружающей среде на согласование с Федеральной службой по надзору в сфере природопользования;

- направление разработанной ПСД на рекультивацию объекта для проведения государственной экологической экспертизы для получения положительного заключения по проектной документации.

До настоящего времени АО «Автоспецбаза» не получено заключение государственной экологической экспертизы, наличие которого является обязательным условием выполнения 2 этапа работ.

С учетом ограниченного срока действия результатов изысканий, проведенных в рамках 1 этапа Госконтрактов 2019 года, существует риск возникновения потребности в дополнительном (повторном) финансировании на завершающем этапе разработки ПСД.

1.3.2. Проведение дополнительных исследований.

В 2020 году Минэкологии края возмещены расходы АО «Автоспецбаза» в размере 207,0 тыс. рублей по исследованиям на предмет наличия (отсутствия) видов диких животных, диких растений и грибов, занесенных в Красную книгу РФ и Красную книгу Красноярского края в ЗАТО г. Железнодорожск, г. Канске, г. Иланский Красноярского края (далее – Исследования).

При этом согласно пункту 14 технических заданий к Госконтрактам 2019 года Исследования проводятся при разработке проектной документации, т.е. в рамках 1 этапа по указанным государственным контрактам.

Проведение Исследований через год после окончания выполнения работ по разработке ПСД в рамках Госконтрактов 2019 года свидетельствует

о выполнении работ 1 этапа не в полном объеме. Кроме того, несвоевременное проведение Исследований стало одной из причин невыполнения 2 этапа работ в установленные контрактами сроки – до 25.12.2019.

1.3.3. Претензионная работа.

В период проведения проверки Минэкологии края направлены претензии в адрес АО «Автоспецбаза» с требованием уплаты неустойки, а также возврата стоимости 1 этапа работ по причине истечения срока актуальности результатов инженерных изысканий, проведенных в рамках исполнения контрактов.

Таким образом, средства в сумме 12 520,0 тыс. рублей (в том числе 12 313,1 тыс. рублей, израсходованные в 2019 году) являются безрезультатными расходами краевого бюджета, осуществлены с нарушением установленного статьей 34 Бюджетного кодекса РФ принципа эффективности использования бюджетных средств.

2. На реализацию мероприятий, связанных с обеспечением непрерывной работы региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, в 2020 году утверждены бюджетные ассигнования в размере 216 937,8 тыс. рублей, исполнено – 153 574,6 тыс. рублей (70,8%).

В 2020 году в целях финансового обеспечения расходов бюджетов субъектов РФ на обеспечение части затрат региональных операторов, возникших не ранее 28 марта 2020 года в результате сложившейся неблагоприятной ситуации, вызванной распространением новой коронавирусной инфекции, и связанных с предоставлением коммунальной услуги по обращению с ТКО, Красноярскому краю предусмотрено предоставление межбюджетного трансферта²⁴ в размере 216 937,8 тыс. рублей (средства доведены Министерству финансов края уведомлением Министерства финансов РФ от 03.06.2020, соответствующее соглашение между Минприроды России и Минэкологии края (далее – Соглашение) заключено 30.06.2020).

Пунктом 4.3.1 Соглашения предусмотрена обязанность Минэкологии края по обеспечению выполнения условий предоставления иного межбюджетного трансферта, установленных пунктом 3.2 Соглашения, в том числе, в части наличия заключенного в установленном порядке соглашения с региональным оператором, предусматривающего начало предоставления услуги по обращению с ТКО не позднее 01.04.2020.

Размер межбюджетного трансферта, предусмотренного Красноярскому краю из Федерального бюджета, был определен на основании сведений об исполнении условий²⁵, подготовленных Минэкологии края (далее – Сведения) и направленных письмом Губернатора края от 07.05.2020 № 1-04808 в адрес Министра природных ресурсов и экологии РФ в отношении 10 юридических лиц.

²⁴ В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 29.05.2020 № 1449-р.

²⁵ В соответствии с пунктом 4 Правил предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на реализацию мероприятий по финансовому обеспечению расходов, связанных с обеспечением непрерывной работы региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» национального проекта «Экология», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 09.04.2020 № 473.

Вместе с тем в нарушение федеральных требований данные Сведения включали информацию о потребности юридических лиц, не соответствующих условиям, в т.ч. лишенных статуса регионального оператора в 2019 году (ООО «Аэросиги-2000» и ООО «Планета-Сервис»), а также приступившего к исполнению обязательств регионального оператора позже установленного срока - с 04.05.2020 (ООО «Репиклинговая компания»).

В результате в конкурсе приняли участие 7 компаний²⁶, по итогам заключены соглашения о предоставлении субсидии на финансовое обеспечение затрат, связанных с обеспечением непрерывной работы регионального оператора, на общую сумму 153 574,6 тыс. рублей.

При этом в нарушение пункта 2.8 Порядка предоставления субсидий на финансовое обеспечение части затрат, связанных с обеспечением непрерывной работы региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами²⁷, соглашение с МУП «Управление коммунационными комплексами Северо-Енисейского района» заключено с нарушением срока на 6 рабочих дней.

В информации, направленной Минэкологии края в адрес Минприроды России в декабре 2020 года²⁸, сообщалось, что часть региональных операторов не подали заявки на получение субсидии, как неудовлетворяющие условиям предоставления субсидии, потребность в финансировании в размере 63 363,2 тыс. рублей отсутствует. Направление данной информации в конце финансового года сделало невозможным перераспределение и направление на иные цели средств федерального бюджета в 2020 году.

Нарушение порядка и условий предоставления иного межбюджетного трансферта привело к избыточным расходам федерального бюджета в размере 63 363,2 тыс. рублей при предоставлении бюджету Красноярского края иного межбюджетного трансферта, что содержит признаки административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена пунктом 3 статьи 15.15.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

3. Мероприятие «Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства, включенные в перечень строек и объектов» реализуется краевым государственным казенным учреждением «Управление капитального строительства» (далее – КГКУ «УКС»). В целях реализации мероприятия в 2020-2021 годах КГКУ «УКС» заключено 4 государственных контракта. Данные о работах, предусмотренных в рамках реализации мероприятия и уровне их выполнения, представлены в таблице.

Наименование	2020 год		2021 год (по состоянию на 15.11.2021)	
	план	факт	план	факт
Выполнение комплекса работ по подготовке проектной документации, выполнению инженерных	26 500,0	7 598,6	29 801,4	0,0
		28,7		0,0
		% исполнени		% исполнени

(тыс. руб.)

²⁶ ООО «Красноярская Репиклинговая Компания», АО «АвтоспецБаза», ООО «РосТех», ООО «Экоресурс-ПромТех», ООО «Агрокомплект», ООО «Эко-Транспорт», МУП «УКСР».

²⁷ Утвержден постановлением Правительства края от 02.10.2020 № 709-п.

²⁸ Письмо Минэкологии края от 17.12.2020 № 77-015348 «О возврате средств межбюджетного трансферта».

Наименование	2020 год		2021 год (по состоянию на 15.11.2021)			
	план	факт	% исполн ения	план	факт	% исполн ения
изысканий, получено положительного заключения государственной экспертизы по объектам строительства:						
полигон ТКО в пгт. Курагино	9 100,0	0,0	0,0	x	x	x
полигон ТКО в г. Шарьпово	10 500,0	4 656,0	44,3	5 844,0	0,0	0,0
полигон ТКО в с. Ермаковское	6 900,0	2 924,6	42,6	3 957,4	0,0	0,0
полигон ТКО в п. Абан и пгт. Мотыгино	x	x	x	20 000,0	6 000,0	20,1

3.1. Работы по подготовке ПСД для строительства полигона ТКО в пгт. Курагино не выполнены в связи с расторжением госконтракта по согласению сторон из-за невозможности исполнения обязательств (в частности, соблюдения и установления санитарно-защитной зоны проектируемого полигона).

3.2. Работы по подготовке ПСД для строительства полигонов ТКО в г. Шарьпово и с. Ермаковское (срок исполнения – 30.11.2020) по состоянию на 15.11.2021 не завершены. КГКУ «УКС» ведется претензионная работа по вызканию неустойки за нарушение сроков выполнения работ.

3.3. Разработка ПСД для строительства полигонов ТКО в п. Абан и пгт. Мотыгино по состоянию на 15.11.2021 не завершена, существуют риски невыполнения работ в установленные сроки (15.12.2021).

4. На реализацию мероприятий «Субсидии бюджетам муниципальных образований на строительство (реконструкцию) объектов размещения отходов» в 2021 году предусмотрены средства краевого бюджета в размере 18 049,8 тыс. рублей. По состоянию на 15.11.2021 расходование средств не осуществлялось.

В рамках мероприятия предусматривается строительство (реконструкция) межпоселенческого полигона ТКО в районе пос. Подгесово (мощностью 2,5 тыс. тонн в год) и полигона ТКО в пгт. Шушенское (мощностью 6,6 тыс. тонн в год).

Перечисление субсидии муниципальным образованиям запланировано на декабрь 2021 года после завершения выполнения работ и получения разрешения на ввод объектов в эксплуатацию.

Кроме того, в рамках данного мероприятия предполагалось предоставление субсидии в размере 1 231,8 тыс. рублей бюджету Богучанского района на завершение разработки ПСД (получение положительного заключения государственной экспертизы), необходимой для строительства (реконструкции) полигона ТБО в с. Богучаны мощностью 16,9 тыс. тонн в год²⁹.

В связи с тем, что администрация Богучанского района на протяжении 1,5 лет не смогла устранить замечания государственной экспертизы, в 2021 году осуществлена передача проектной документации из района в КГКУ «УКС» (с целью оформления земельного участка в краевую собственность, корректировки ПСД, получения положительного заключения государственной экспертизы и дальнейшего строительства объекта).

²⁹ В 2019 году администрацией района получено отрицательное заключение государственной экспертизы.

При этом согласно приложению № 3 к подпрограмме в 2022 году предусмотрены средства краевого бюджета на строительство полигона ТБО в с. Богучаны Богучанского района в сумме 23 277,3 тыс. рублей.

Учитывая отсутствие положительного заключения государственной экологической экспертизы, а также государственной экспертизы проектной документации, существуют риски неисполнения мероприятия в 2022 году.

5. Мероприятие «Субсидии бюджетам муниципалитетов образований на обустройство мест (площадок) накопления отходов потребления и (или) приобретение контейнерного оборудования».

На реализацию мероприятия в 2021 году предусмотрены бюджетные ассигнования в размере 300 000,0 тыс. рублей.

Минэкологии края заключены соглашения с муниципальными образованиями края о предоставлении субсидий на обустройство мест (площадок) накопления отходов потребления в общем количестве 1 652 места и приобретения контейнерного оборудования в общем количестве 15 155 единиц (приобретение контейнерного оборудования запланировано в ноябре - декабре 2021 года).

По состоянию на 15.11.2021 исполнено 28 600,1 тыс. рублей или 9,5%. Существует риск невыполнения мероприятия до конца финансового года.

При этом ожидаемый непосредственный результат от реализации мероприятия «В 2021 - 2023 годах обустройство не менее 2 300 мест контейнерных площадок и приобретение не менее 12 500 единиц контейнерного оборудования» по годам не конкретизирован.

6. Мероприятие «Закупка контейнеров для раздельного накопления твердых коммунальных отходов» реализуется с 2021 года в рамках федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» национального проекта «Экология».

Объем средств, запланированных на реализацию мероприятия, составляет 24 309,2 тыс. рублей, в том числе: 21 793,0 тыс. рублей - средства федерального бюджета³⁰, 2 516,2 тыс. рублей - средства краевого бюджета.

С целью реализации мероприятия Минэкологии края заключен государственный контракт стоимостью 22 931,0 тыс. рублей на поставку металлических контейнеров для раздельного накопления ТКО в количестве 997 шт., в том числе: г. Красноярск - 597 шт., г. Сосновоборск - 77 шт., г. Назарово - 74 шт., г. Дивногорск - 50 шт., ЗАТО г. Зеленогорск - 92 шт., г. Лесосибирск - 80 шт., г. Енисейск - 27 шт. (срок поставки - 17.12.2021).

Выводы:

Формирование министерством ассигнований по внебюджетным источникам финансирования мероприятий подпрограммы осуществлено с нарушением установленного порядка.

Финансирование отдельных мероприятий подпрограммы в проверяемом периоде осуществлялось с нарушениями законодательства, сроки реализации мероприятий не соблюдались, ожидаемые результаты не достигнуты. Отмечается

³⁰ В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 01.10.2021 № 2759-р.

ежегодный перенос даты окончания строительства объектов на более поздние сроки.

Средства в сумме 14 500,0 тыс. рублей, направленные на разработку ПСД на рекультивацию несанкционированных мест размещения отходов, расположенных в границах г. Минусинска и г. Енисейска, являются безрезультатными расходами краевого бюджета, выявлены признаки причинения ущерба бюджету края в размере 10 570,5 тыс. рублей.

Выявлено неэффективное расходование средств краевого бюджета в сумме 12 520,0 тыс. рублей (в том числе 12 313,1 тыс. рублей, израсходованных в 2019 году) на разработку ПСД на рекультивацию несанкционированных мест размещения отходов, расположенных в границах ЗАТО г. Железнодорожск, г. Канск, г. Иланский.

В связи с длительными сроками разработки ПСД, получения на них положительного заключения государственной экспертизы, а также регулярными переносами сроков начала и завершения строительства объектов существуют риски возникновения потребности в дополнительном (повторном) финансировании мероприятий по разработке ПСД и общего удорожания стоимости строительства объектов.

Выводы по результатам проверки

1. Основной проблемой, препятствующей успешной реализации на территории края «мусорной» реформы, в настоящее время является нехватка инфраструктуры: полигонов для хранения мусора, обустроенных контейнерных площадок для сбора (в том числе раздельного) отходов, мусоросортировочных и перерабатывающих комплексов. Сложившаяся инфраструктура обращения с ТКО недостаточно для охвата всей территории края. Приоритетным способом обращения с ТКО в крае остается их захоронение. Отсутствие системных мер по привлечению частных инвестиций в сферу обращения с отходами не позволяет реализовать государственную политику в области обращения с ТКО в полной мере.

Актуальными остаются проблемы, связанные со складированием твердых коммунальных и бытовых отходов на несанкционированных свалках, что является источником загрязнения окружающей среды и создает угрозу санитарному благополучию населения.

Организацию деятельности по обращению с ТКО на территории края осуществляют 14 региональных операторов. При этом коммунальной услугой по обращению с ТКО не охвачено 6% населения края, проживающего на территории Эвенкийского, Туруханского и Таймырского Долгано-Ненецкого муниципальных районов (за исключением г. Дудинки). Порядок осуществления контроля за деятельностью региональных операторов в крае отсутствует.

Основоположающими документами при осуществлении региональной политики в области обращения с ТКО и необходимыми для деятельности региональных операторов являются Региональная программа в области обращения с отходами и Территориальная схема обращения с отходами. При этом

реализации мероприятий региональной программы осуществляется низкими темпами -- из 138 мероприятий, реализация которых планировалась до 2021 года включительно, по состоянию на 15.11.2021 фактически реализовано только 9.

Факторами, оказывающими негативное влияние на реализацию в крае государственной политики в области обращения с ТКО, в проверяемом периоде также являлись: не полное соответствие региональных документов стратегического планирования национальным целям развития страны и длительные сроки принятия (внесения изменений) нормативных правовых актов, препятствующие своевременной и полной реализации полномочий органов исполнительной власти края в рассматриваемой сфере. Так, Региональная программа в области обращения с отходами, также как Территориальная схема обращения с отходами, в настоящее время являются неактуальными. При этом изменения в документы вносятся несвоевременно, процесс разработки и утверждения нормативных правовых актов занимает продолжительное время, что свидетельствует о необходимости совершенствования нормотворческой работы органов исполнительной власти края в проверяемой сфере.

2. В ходе контрольного мероприятия установлено, что финансирование отдельных мероприятий подпрограммы осуществляется с нарушениями законодательства, сроки реализации мероприятий не соблюдаются, ожидаемые результаты не достигаются. Выявлены факты неэффективного расходования бюджетных средств, в т.ч. безрезультатные расходы краевого бюджета.

При расходовании средств краевого бюджета на разработку ПСД на рекультивацию несанкционированных мест размещения отходов, расположенных в границах г. Минусинска и г. Енисейска, выявлены признаки причинения ущерба бюджету края.

Нарушение Минэкологии края порядка и условий предоставления иного межбюджетного трансферта привело к избыточным расходам федерального бюджета в размере 63 363,2 тыс. рублей при предоставлении бюджету Красноярского края иного межбюджетного трансферта, что содержит признаки административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена пунктом 3 статьи 15.15.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

3. Выявленные в ходе проверки нарушения и недостатки при реализации на территории края мероприятий в сфере обращения с ТКО, а также факты неэффективного использования бюджетных средств, свидетельствуют о ненадлежащем исполнении Минэкологии края полномочий главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, предусмотренных статьей 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Кроме того, 6 из 16 полномочий, утвержденных Законом края о регулировании отношений в области обращения с ТКО, реализуются министерством не в полной мере.

В проверяемом периоде министерством тарифной политики края допускались нарушения законодательства при утверждении единых тарифов на услуги региональных операторов по обращению с ТКО.

Выявлены случаи оспаривания в суде нормативных правовых актов, принятых уполномоченными органами края.

В связи с низким уровнем выполнения мероприятий поставленные в подпрограмме задачи не выполнены, целевые показатели и показатели результативности не достигнуты.

Предложения по результатам проверки

1. По результатам контрольного мероприятия предложить:

Министерству экологии и рационального природопользования Красноярского края

принять меры по устранению нарушений и недостатков, выявленных в ходе проверки;

разработать и представить в Правительство края проекты нормативных правовых актов, направленных на устранение недостатков правового регулирования в рассматриваемой сфере, в том числе, в части:

- внесения дополнений в документы стратегического планирования края, предусматривающих постановку задач, обозначенных в Комплексной стратегии обращения с ТКО в РФ, установление дополнительных показателей, характеризующих деятельность по обращению с ТКО, а также реализацию мероприятий, направленных на внедрение ресурсосберегающих, экологически безопасных и эффективных технологий, в том числе, предусматривающих переработку отходов и использование вторичного сырья, с установлением измеримых показателей результативности по каждому мероприятию;

- актуализации Региональной программы в области обращения с отходами и Территориальной схемы обращения с отходами на территории края;

- принятия Порядка осуществления контроля за деятельностью региональных операторов, а также Порядка выявления на территории края объектов накопленного вреда окружающей среде и несанкционированных свалок органами исполнительной власти и органами местного самоуправления;

принять нормативный правовой акт (заменяющий признанный судом недействующим), устанавливающий нормы взыскания ТКО для жилого фонда по Железнодорожной, Зеленогорской, Красноярской правобережной, Норильской, Таймырской технологической зонам;

предусматривать бюджетное финансирование строительства объектов накопленного вреда окружающей среде (включая разработку ПСД и получение положительного заключения государственной экспертизы) после постановки объектов на учет в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде;

обеспечить постоянный контроль за целевым, своевременным и эффективным использованием бюджетных средств, направляемых на реализацию мероприятий в сфере обращения с отходами на территории края.

Министерству тарифной политики Красноярского края

принять меры по устранению нарушений и недостатков, отраженных в отчете;

обеспечить разработку и утверждение нормативного правового акта, устанавливающего порядок и форму представления отчетности о реализации производственной программы в области обращения с ТКО.

2. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Законодательное Собрание Красноярского края, Правительство Красноярского края, прокуратору Красноярского края.

3. Направить информацию с результатами проверки в УФСБ России по Красноярскому краю.

Приложение:

Перечень задач и мероприятий подпрограммы, а также сведения об их исполнении в 2020-2021 годах за счет средств краевого и федерального бюджетов (1 л.).

Аудитор
Счетной палаты
Красноярского края



Д.С. Лукашевский

**Перечень задач и мероприятий подпрограммы, а также сведения об их исполнении
в 2020-2021 годах за счет средств краевого и федерального бюджетов**

Задачи и мероприятия подпрограммы	Утверждено		Исполнено	%	Достижение результата (+/-)
	первоначальная редакция	действующая редакция			
	2020 год				
Задача 1. Разработка проектно-сметной документации и строительство (реконструкция) объектов по размещению отходов	43 277,3	27 750,0	7 598,6	27,4	-
Субсидии бюджетам муниципальных образований на строительство (реконструкцию) объектов размещения отходов	0,0	1 250,0	0,0	0,0	-
Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства, включенные в перечень строек и объектов	43 277,3	26 500,0	7 598,6	28,7	-
Задача 2. Накопление и обезвреживание отходов	197 586,3	239 193,1	168 281,5	70,4	-
Проведение мероприятий по ликвидации накопленного экологического ущерба	10 000,0	22 255,3	14 706,9	66,1	-
Введение в промышленную эксплуатацию мощностей по обработке твердых коммунальных отходов и мощностей по утилизации отходов и фракций после обработки твердых коммунальных отходов	187 586,3	x	x	x	x
Проведение мероприятий, связанных с обеспечением непрерывной работы региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами	x	216 937,8	153 574,6	70,8	+
Задача 3. Проведение мероприятий в области обращения с отходами на территории муниципальных образований Красноярского края	128 452,8	0,0	0,0	0,0	-
Субсидии бюджетам муниципальных образований Красноярского края на обустройство мест (площадок) накопления отходов потребления и (или) приобращение контейнерного оборудования	128 452,8	0,0	0,0	0,0	-
Всего	399 316,4	266 943,1	175 880,1	65,9	
	2021 год (по состоянию на 15.11.2021)				
Задача 1. Разработка проектно-сметной документации и строительство (реконструкция) объектов по размещению отходов	73 277,3	47 851,2	0,0	0,0	-
Субсидии бюджетам муниципальных образований на строительство (реконструкцию) объектов размещения отходов	20 000,0	18 049,8	0,0	0,0	-
Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства, включенные в перечень строек и объектов	53 277,3	29 801,4	0,0	20,1	-
Задача 2. Проведение мероприятий в области обращения с отходами на территории муниципальных образований Красноярского края	200 000,0	300 000,0	34 600,1	11,5	-
Субсидии бюджетам муниципальных образований Красноярского края на обустройство мест (площадок) накопления отходов потребления и (или) приобращение контейнерного оборудования	200 000,0	300 000,0	34 600,1	11,5	-
Проведение мероприятий по ликвидации накопленного экологического ущерба	x	14 000,0	0,0	0,0	-
Закупка контейнеров для раздельного накопления твердых коммунальных отходов	x	24 309,2	0,0	0,0	-
Всего	273 277,3	386 160,4	34 600,1	9,05	