



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

*Утвержден решением коллегии
КСП Иркутской области
от 17.06.2025 № 11 (606)/8р-КСП*

ОТЧЕТ № 14/6-КМ
по результатам
параллельного со Счетной палатой Российской Федерации
контрольного мероприятия
«Аудит реализации мер, направленных на создание устойчивой системы обращения с
твердыми коммунальными отходами и формирование экономики замкнутого цикла в
2022-2024 годах и истекшем периоде 2025 года»

17 июня 2025 года

г. Иркутск

1. Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2 раздела I Плана деятельности Контрольно-счетной палаты Иркутской области (далее – КСП области) на 2025 год.

2. Предмет контрольного мероприятия:

деятельность органов исполнительной власти Иркутской области, органов местного самоуправления, а также иных организаций по созданию устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами и формированию экономики замкнутого цикла;

бюджетные ассигнования, в том числе, выделенные на реализацию мероприятий федеральных проектов «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» и «Экономика замкнутого цикла».

3. Объекты контрольного мероприятия:

3.1. Министерство природных ресурсов и экологии Иркутской области.

3.2. Министерство строительства Иркутской области.

3.3. Администрация города Иркутска, Комитет городского обустройства администрации города Иркутска, Комитеты по управлению округами администрации города Иркутска.

3.4. Администрация Шелеховского муниципального района, Комитет по градостроительству и инфраструктуре администрации Шелеховского муниципального района.

3.5. Администрация Шелеховского городского поселения.

3.6. Администрация Иркутского районного муниципального образования, Комитет по управлению муниципальным имуществом и жизнеобеспечению администрации Иркутского районного муниципального образования.

3.7. Администрация Марковского муниципального образования Иркутского района.

3.8. Администрация Карлукского муниципального образования Иркутского района.

3.9. Администрация муниципального образования «Тайшетский район», Комитет по управлению муниципальным имуществом, строительству, архитектуре и жилищно-коммунальному хозяйству администрации Тайшетского района.

3.10. Администрация Ольхонского районного муниципального образования.

3.11. Администрация муниципального образования «Эхирит-Булагатский район», Комитет ЖКХ, транспорта, энергетики, связи и дорожного хозяйства администрации муниципального образования «Эхирит-Булагатский район».

3.12. Администрация муниципального образования «город Черемхово», Отдел капитального строительства администрации города Черемхово, Комитет по управлению муниципальным имуществом администрации города Черемхово.

3.13. Региональные операторы Иркутской области: ООО «РТ-НЭО Иркутск», ООО «Северный региональный оператор ТКО», ООО «Региональный северный оператор».

4. Цели контрольного мероприятия:

4.1. Цель 1. Оценить соответствие деятельности объектов контрольного мероприятия по обеспечению создания устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами и формированию экономики замкнутого цикла положениям законодательных и иных нормативных правовых актов, а также иных документов в рассматриваемой сфере (аудит соответствия).

4.2. Цель 2. Оценить законность и эффективность использования бюджетных средств, направленных на обеспечение создания устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами и формирование экономики замкнутого цикла (аудит эффективности).

4.3. Цель 3. Оценить реализацию мер, направленных на ликвидацию мест несанкционированного размещения отходов, в том числе являющихся объектами накопленного вреда.

5. Критерии аудита эффективности:

отсутствуют неиспользованные остатки средств, за исключением остатков, обусловленных экономией при осуществлении закупок;

все запланированные мероприятия, мероприятия (контрольные точки) региональных проектов реализованы в полном объеме в установленные сроки;

достигнуты запланированные результаты использования субсидий, предоставленных из областного бюджета;

созданные объекты в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами используются на проектную мощность;

отсутствует возможность использования меньшего объема средств для достижения заданного результата;

существует отрицательная динамика количества мест несанкционированного складирования отходов.

6. Проверяемый период: 2022 год (по отдельным вопросам), 2023-2024 годы, истекший период 2025 года.

7. Сроки проведения контрольного мероприятия: с 3 февраля по 17 июня 2025 года.

При подготовке настоящего отчета использованы 36 актов проверок объектов контрольного мероприятия, встречных проверок, осмотров; информация, полученная из общедоступных источников и по запросам КСП области.

Пояснения и возражения, поступавшие от объектов контроля, рассмотрены в установленном порядке, отдельные пояснения приняты во внимание при подготовке отчета.

Содержание отчета		
П.	Наименование раздела	№ стр.
1.	Основание, предмет, объект контрольного мероприятия, цели контрольного мероприятия	1
2.	Сокращения, используемые в отчете	4
3.	Введение	7
4.	Результаты контрольного мероприятия	10
5.	Цель 1. Оценить соответствие деятельности объектов контрольного мероприятия по обеспечению создания устойчивой системы обращения с ТКО и формированию ЭЗЦ положениям законодательных и иных нормативных правовых актов, а также иных документов в рассматриваемой сфере (аудит соответствия)	10
6.	1.1. Анализ полноты и соответствия нормативного правового регулирования, в том числе территориальной схемы обращения с отходами, требованиям действующего законодательства Российской Федерации	10
7.	1.2. Оценка обоснованности установления нормативов накопления отходов, тарифов на услуги по обращению с ТКО, а также соответствие фактических объемов образования ТКО плановым, установленным территориальной схемой обращения с отходами	16
8.	1.3. Оценка соблюдения норм законодательства при выборе региональных операторов, анализ выполнения условий соглашений об организации деятельности по обращению с ТКО, заключаемых с ними уполномоченным органом, и проверка достоверности отчетности, предоставляемой региональными операторами в соответствии с указанными соглашениями, а также иной официальной отчетности в сфере обращения с ТКО	19
9.	1.4. Анализ финансовой устойчивости (надежности) деятельности региональных операторов	25
10.	1.5. Анализ мер, принимаемых органами исполнительной власти Иркутской области с целью оказания финансовой и иных видов поддержки муниципальным образованиям и организациям в рамках обеспечения создания устойчивой системы обращения с ТКО и формирования ЭЗЦ	25
11.	1.6. Анализ исполнения органами местного самоуправления полномочий в сфере обращения с ТКО и соблюдения требований нормативных правовых актов, регулирующих исследуемые отношения	35
12.	Цель 2. Оценить законность и эффективность использования бюджетных средств, направленных на обеспечение создания устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами и формирование экономики замкнутого цикла (аудит эффективности)	36
13.	2.1. Оценка планирования, предоставления и использования бюджетных средств на реализацию мероприятий, региональных проектов, обеспечивающих создание устойчивой системы обращения с ТКО и формирование ЭЗЦ	36
14.	2.2. Анализ достижения запланированных результатов реализации мероприятий, региональных проектов, обеспечивающих создание устойчивой системы обращения с ТКО и формирование ЭЗЦ	49
15.	Цель 3. Оценка реализации мер, направленных на ликвидацию мест несанкционированного размещения отходов, в том числе являющихся объектами накопленного вреда	53
16.	3.1. Анализ динамики количества мест несанкционированного размещения отходов на территории Иркутской области, в том числе являющихся НВОС	53
17.	3.2. Анализ мер, принимаемых органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с целью ликвидации мест несанкционированного размещения отходов, в том числе являющихся объектами НВОС	57
18.	3.3. Оценка использования средств и достижения запланированных результатов реализации мероприятий, региональных проектов, направленных на ликвидацию мест несанкционированного размещения отходов, в том числе являющихся НВОС	61
19.	Основные выводы контрольного мероприятия, предложения (рекомендации)	63
20.	Справка о результатах контрольного мероприятия	73

Сокращения нормативных правовых актов, используемых в отчете:

- **Федеральный закон № 89-ФЗ, Федеральный закон об отходах** – Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»;
- **Федеральный закон № 7-ФЗ, Федеральный закон об охране окружающей среды** – Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»;
- **Федеральный закон № 131-ФЗ** – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- **Федеральный закон № 172-ФЗ, Федеральный закон о стратегическом планировании** – Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
- **БК РФ, Бюджетный кодекс** – Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- **Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204** – Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;
- **Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474** – Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»;
- **Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309** – Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»;
- **Правила обращения с ТКО** – Правила обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156;
- **Правила определения нормативов накопления ТКО № 269** – Правила определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 04.04.2016 № 269;
- **Правил определения нормативов накопления ТКО № 1390** – Правила определения нормативов накопления ТКО, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 26.08.2023 № 1390 (действуют с 09.09.2023);
- **Единые требования к объектам** – Единые требования к объектам обработки, утилизации, обезвреживания, размещения ТКО, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 12.10.2020 № 1657;
- **Правила № 2239 выявления НВОС** – Правила выявления объектов накопленного вреда окружающей среде, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 21.12.2023 № 2239;
- **Правила № 1967 обследования и оценки НВОС** – Правила обследования и оценки объектов накопленного вреда окружающей среде, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 23.11.2023 № 1967;
- **Правила № 2323 организации ликвидации НВОС** – Правила организации ликвидации накопленного вреда окружающей среде, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 27.12.2023 № 2323;
- **Новые Правила обращения с отходами № 293** - Правила обращения с отходами, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 07.03.2025 № 293;
- **Постановление Конституционного Суда РФ от 30.05.2023 № 27-П** – Постановление Конституционного Суда РФ от 30.05.2023 № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О санитарно-

эпидемиологическом благополучии населения», пункта 2 статьи 9 и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также пунктов 16 - 18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Кодаинск Кежемского муниципального района Красноярского края» и администрации Новосибирского района Новосибирской области»;

- **Закон об областном бюджете на 2023 год, на 2024 год, на 2025 год, областной бюджет на соответствующий год** – Закон Иркутской области от 12.12.2022 № 112-ОЗ «Об областном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов»; Закон Иркутской области от 20.12.2023 № 161-ОЗ «Об областном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов»; Закон Иркутской области от 19.12.2024 № 119-ОЗ «Об областном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов»;

- **ГП «Охрана окружающей среды» на 2019-2025 годы** – государственная программа Иркутской области «Охрана окружающей среды» на 2019-2025 годы», утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 29.10.2018 № 776-пп (действовавшая до 01.01.2024);

- **ГП «Охрана окружающей среды» на 2024-2030 годы** – государственная программа Иркутской области «Охрана окружающей среды», утвержденная постановлением Правительства Иркутской области от 13.11.2023 № 1009-пп «Об утверждении государственной программы Иркутской области «Охрана окружающей среды» и признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Иркутской области» (действующая с 01.01.2024);

- **Территориальная схема обращения с отходами, Территориальная схема** – Территориальная схема обращения с отходами в Иркутской области, утвержденная приказом министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области от 29.12.2017 № 43-мпр, действовавшая в проверяемом периоде в редакции приказа министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области от 06.10.2023 № 66-51/1-мпр;

- **Региональная программа «Обращение с отходами»** – региональная программа «Обращение с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами» на 2020 - 2030 годы, утвержденная приказом министерства природных ресурсов и экологии Иркутской области от 09.11.2021 № 72-мпр;

- **Положение о предоставлении субсидий № 741-пп** – Положение о предоставлении субсидий из областного бюджета местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области на реализацию мероприятий по сбору, транспортированию и утилизации (захоронению) ТКО с несанкционированных мест размещения отходов, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 06.09.2019 № 741-пп;

- **Положение о предоставлении субсидий № 224-пп** – Положение о предоставлении субсидий из областного бюджета местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области по созданию мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 06.04.2020 № 224-пп;

- **Положение о предоставлении субсидий № 801-пп** – Положение о предоставлении субсидий из областного бюджета местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области на выявление объектов накопленного вреда окружающей среде и организацию ликвидации накопленного вреда окружающей среде, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 29.10.2021 № 801-пп;

- **Положение о предоставлении субсидий № 524-пп** – Положение о предоставлении субсидий из областного бюджета местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области на реализацию мероприятий по приобретению комплексов (установок) по обезвреживанию твердых коммунальных отходов, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 06.07.2022 № 524-пп;
- **Положение о предоставлении субсидий № 715-пп** – Порядок предоставления и распределения субсидий местным бюджетам из областного бюджета в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области по реализации мероприятий, направленных на снижение негативного воздействия отходов на окружающую среду, утвержденный постановлением Правительства Иркутской области от 16.08.2023 № 715-пп (одновременно приостановлено действие отдельных норм Положения о предоставлении субсидий из областного бюджета местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований Иркутской области на реализацию мероприятий по сбору, транспортированию и утилизации (захоронению) твердых коммунальных отходов с несанкционированных мест размещения отходов);
- **Порядок накопления ТКО № 780-пп** – Порядок накопления ТКО (в том числе их раздельного накопления) на территории Иркутской области, утвержденный постановлением Правительства Иркутской области от 12.12.2016 № 780-пп.

Сокращения используемых в отчете наименований органов публичной власти, организаций:

- **Минприроды России** – министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации;
- **Росприроднадзор** – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;
- **Межрегиональное управление Росприроднадзора** – Межрегиональное управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Иркутской области и Байкальской природной территории;
- **Минфин России** – министерство финансов Российской Федерации;
- **Минприроды, министерство природных ресурсов и экологии, министерство** – министерство природных ресурсов и экологии Иркутской области;
- **Министерство ЖКХ** – министерство жилищной политики и энергетики Иркутской области.
- **Минстрой, министерство строительства** – министерство строительства Иркутской области.
- **Служба по тарифам** – служба по тарифам Иркутской области.
- **Служба экологического надзора** – служба государственного экологического надзора Иркутской области;
- **ППК «РЭО»** – публичная правовая компания «Российский экологический оператор».

Иные сокращения, используемые в отчете:

- **РФ** – Российская Федерация;
- **МО** – муниципальное образование;
- **ОМС** – органы местного самоуправления;
- **НП** – национальный проект;
- **ФП** – федеральный проект,
- **РП** – региональный проект,

- **ГРОНВОС** –государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде;
- **НВОС** – накопленный вред окружающей среде;
- **ТКО** – твердые коммунальные отходы;
- **ЭЗЦ** – экономика замкнутого цикла;
- **ПСД** – проектно-сметная документация;
- **ФГИС УТКО** – федеральная государственная информационная система учета ТКО;
- **экологические платежи** – упоминаемые совместно в настоящем отчете как плата за негативное воздействие на окружающую среду, административные штрафы за административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, платежи по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушений обязательных требований, а также платежи, уплачиваемые при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде вследствие нарушений обязательных требований.

Введение

В настоящее время в литературе отсутствует универсальное определение устойчивости системы обращения с твердыми коммунальными отходами (или вообще с отходами) и экономики замкнутого цикла.

В теории устойчивая система обращения с отходами определяется как система, которая обеспечивает экономическую, социальную и экологическую устойчивость в долгосрочной перспективе. Она предполагает минимизацию образования отходов, их переработку и повторное использование, а также экологическое захоронение не утилизируемых фракций.

Экономика замкнутого цикла – это экономика, основанная на возобновлении ресурсов.

Отрасль обращения с ТКО начала формироваться с 2019 года путем введения института региональных операторов. Одним из механизмов решения накопившихся в отрасли проблем стал национальный проект «Экология» (далее – НП «Экология»), паспорт которого был утвержден в 2018 году.

Целевые показатели его были сформированы без учета масштаба проблем, которые были недооценены, что привело к необходимости существенной корректировки целевых показателей национального проекта, соответственно, объема средств, необходимых для реализации поставленных целей.

Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474 одной из национальных целей развития РФ на период до 2030 г. предусмотрено создание комфортной и безопасной среды для жизни. НП «Экология» реализовывался по 4-м направлениям (воздух, отходы, вода, биоразнообразие) и включал 10 федеральных проектов (по направлению «Отходы» – «Чистая страна», «Комплексная система обращения с ТКО», «Инфраструктура для обращения с отходами I -II классов опасности»).

В 2022 году стартовал федеральный проект «Экономика замкнутого цикла».

Указом Президента РФ от 07.05.2024 № 309 национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года скорректированы, с учетом которых с 2025 года началась реализация нового НП «Экологическое благополучие», который пришел на смену завершившего свое действие в 2024 году НП «Экология».

Федеральные проекты «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» и «Экономика замкнутого цикла» объединены в один федеральный проект «Экономика замкнутого цикла» (далее – ФП «Экономика замкнутого цикла»).

Динамика изменения национальных целей развития в сфере экологии представлена в таблице.

Национальные цели развития	
Указ Президента РФ от 07.05 2018 № 204	Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «Комфортная и безопасная среда для жизни»
Ликвидация несанкционированных свалок в границах городов, выявленных на 01.01.2028	100% сортировка отходов
Эффективное обращение с отходами	В 2 раза сокращение захоронения отходов
Экологическое оздоровление водных объектов	Ликвидация опасных объектов накопленного вреда окружающей среде
Снижение не менее чем на 20% уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах	Снижение на 50% выбросов опасных загрязняющих веществ
Создание 24 новых особо охраняемых территорий	Экологическое оздоровление водных объектов
Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» НП «Экологическое благополучие»	
Федеральные проекты:	Цель:
1. «Генеральная уборка»	Направлен на устранение не менее 50 опасных объектов, которые наносят вред окружающей среде, отобранных по результатам обследования и оценки объектов, обладающих признаками объектов накопленного вреда окружающей среде.
2. «Экономика замкнутого цикла»	Полная сортировка всех ТКО, захоронение не более 50% таких отходов, вовлечение не менее 25% отходов производства и потребления в повторное использование.
3. «Чистый воздух»	Поэтапно вдвое сократить выбросы опасных загрязнителей в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферы.
4. «Вода России»	Вдвое сократить объем неочищенных сбрасываемых стоков, а также сохранить уникальную экосистему озера Байкал.
5. «Сохранение лесов»	Оснащение дополнительным оборудованием для борьбы с лесными пожарами. Создание двух новых лесопожарных центров на Урале и Дальнем Востоке.
6. «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма»	Защита и восстановление численности редких видов животных, а также развитие инфраструктуры для экологического туризма, включая экотропы и смотровые площадки.

В последние годы концепция экономики замкнутого цикла приобретает все большее значение в системе государственного управления. Однако поиск и внедрение практических механизмов перехода к экономике замкнутого цикла в целом в России носит относительно ограниченный характер.

Согласно ФП «Экономика замкнутого цикла» необходима высокотехнологичная инфраструктура обработки и утилизации отходов, инфраструктура обращения с вторичными материальными ресурсами, а также поэтапное увеличение доли ТКО, направляемых на обработку и утилизацию, доли используемых вторичных материальных ресурсов в сырье.

Из ключевых мероприятий и результатов ФП «Экономика замкнутого цикла» можно отметить следующие:

- создание мощностей по обращению с ТКО в субъектах РФ с низкой бюджетной обеспеченностью по механизму капитального гранта субъектам РФ, что позволит ввести в эксплуатацию не менее 39 объектов обращения с ТКО;

- создание мощностей по утилизации вторичных ресурсов и производству продукции из вторичного сырья, что позволит ввести в эксплуатацию 156 тыс. тонн мощностей по утилизации вторичного сырья;

- поддержка инвестиционных проектов по созданию инфраструктуры обращения с ТКО за счет средств, полученных от выпуска облигаций ППК «РЭО», позволит ввести в эксплуатацию не менее 229 объектов по обращению с ТКО, обеспечивающих обработку 11,9 млн тонн, утилизацию и обезвреживание 4,9 млн тонн, экологически безопасное захоронение 7,0 млн тонн ТКО (суммарные мощности – 37,2 млн тонн);

- создание объектов инфраструктуры обращения с ТКО на Байкальской природной территории (БПТ) - 13 объектов для обеспечения 141 тыс. чел. в 158 населенных пунктах необходимой инфраструктурой обращения с ТКО на территории Центральной экологической зоны БПТ;

- реализация мероприятий по экологическому просвещению и популяризации принципов экономики замкнутого цикла – проведение рекламных, информационных, просветительских кампаний, а также разработка и внедрение в вузах образовательных программ по обращению с отходами в экономике замкнутого цикла.

Научные эксперты считают, что несмотря на то, что цель снижения объемов захоронения отходов на полигонах обозначена к достижению в 2030 году, с учетом результатов реформы за истекший период, в оставшееся до 2030 года время предстоит «существенно» повысить эффективность проектируемых мероприятий.

Переход к экономике замкнутого цикла требует широкомасштабной работы органов государственной власти, в том числе последовательно связанной с этой деятельностью по правовому регулированию, развитию финансовых инструментов, проведению мониторинга, информационно-просветительской работе и т.д.

Уровень проблем указывает на востребованность перехода от декларативного провозглашения концепции экономики замкнутого цикла и устойчивого развития к их практическому воплощению.

При этом в отрасли обращения с ТКО не хватает мощностей не только по обработке, утилизации, но и по захоронению отходов.

Основной сдерживающий фактор – недостаточный объем инвестиций.

Создание и модернизация предприятий в сфере обращения с ТКО, а также привлечение инвестиций в отрасль входит в число наиболее актуальных задач, которые решаются пока недостаточно эффективно.

По сути, проблема требует решения за счет нахождения механизмов, позволяющих восполнить недостаток бюджетного финансирования.

Одним из ключевых направлений в обеспечении экологической безопасности является эффективная система управления отходами. Несмотря на то, что многое сделано в этом направлении, в целом следует отметить, что система управления отходами все еще отсутствует.

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Оценить соответствие деятельности объектов контрольного мероприятия по обеспечению создания устойчивой системы обращения с ТКО и формированию ЭЗЦ положениям законодательных и иных нормативных правовых актов, а также иных документов в рассматриваемой сфере (аудит соответствия)

1.1. Анализ полноты и соответствия нормативного правового регулирования, в том числе территориальной схемы обращения с отходами, требованиям действующего законодательства Российской Федерации

Федеральным законом № 89-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ отнесены разработка, утверждение и реализация региональных программ в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами; разработка и утверждение территориальной схемы обращения с отходами; утверждение порядка накопления твердых коммунальных отходов (в том числе их раздельного накопления); принятие правил осуществления деятельности региональных операторов, контроль за их исполнением.

1.1.1. В силу положений Федерального закона № 89-ФЗ и ч. 3 ст. 11 Федерального закона о стратегическом планировании *Региональная программа «Обращение с отходами»* не входит в число документов стратегического планирования.

Роль стратегического планирования согласно нормам пп «б» п. 3 ч. 4 ст. 11 Федерального закона № 172-ФЗ отведена государственным программам субъекта РФ.

Пунктом 3 ст. 13.2 Федерального закона № 89-ФЗ предусмотрено, что перечень мероприятий региональных программ в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, учитывается при формировании мероприятий соответствующих государственных программ.

Вследствие этого правовая природа и юридический смысл региональной программы неясны.

Без учета норм Федерального закона о стратегическом планировании Региональной программой, утвержденной приказом Минприроды от 09.11.2021 № 72-мпр, предусмотрено, что она носит, в том числе, стратегический характер и предусматривает выполнение комплекса мероприятий, направленных на достижение запланированных целей.

Однако разработка региональной программы производится не в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на уровне субъекта РФ.

Одновременно в паспорте региональной программы отмечено, что она носит информационно-аналитический характер, что также не согласуется с юридической силой утвердившего ее приказа Минприроды, поскольку приказ является нормативным правовым актом, устанавливающим обязательные нормы поведения.

Утверждение региональной программы приказом Минприроды противоречит Порядку разработки и утверждения государственных региональных программ Иркутской области, утвержденному распоряжением Правительства Иркутской области от 25.11.2013 № 506-рп, поскольку предусмотрено утверждение региональных программ распоряжением Правительства Иркутской области. Более того, утверждение региональной программы нормативным правовым актом Минприроды, повлекшее придание ей статуса ведомственного правового акта, не соотносится с предполагаемым эффектом от ее реализации, направленным на оказание социально-экономического воздействия по всей территории Иркутской области.

Действующая региональная программа характеризуется несогласованностью ее показателей с показателями государственных программ «Охрана окружающей среды», неактуальностью сроков реализации мероприятий, представленных в приложении 2 к региональной программе¹, несогласованностью наименований предусмотренных к созданию объектов с данными Территориальной схемы обращения с отходами².

Нельзя не отметить фрагментарность корректировок положений региональной программы³, частичную проработку замечаний ППК «РЭО», отраженных ею в рамках проведения экспертизы проекта региональной программы. В частности, ППК «РЭО» отмечено отсутствие информации об экономическом эффекте от реализации мероприятий в области обращения с отходами, информации о сроках проведения указанных мероприятий, не отражения мероприятий, направленных на стимулирование утилизации отходов; выявлены различия, касающиеся перечня объектов, часть которых не отражена в региональной программе, но включена в Территориальную схему, несоответствии сведений о перспективных объектах по обращению с ТКО, отраженных в проекте региональной программы, сведениям, включенным в Территориальную схему.

Аналогичные и другие замечания к региональной программе КСП области отражала по итогам контрольного мероприятия в 2023 году.

Анализ региональной программы «Обращение с отходами» показал, что она не является основой, базой для принятия управленческих решений.

По сведениям Минприроды, в настоящее время проводится работа по внесению в нее изменений.

1.1.2. Территориальная схема обращения с отходами в Иркутской области, принятая в 2017 году, актуализирована по состоянию на октябрь 2023 года приказом Минприроды от 06.10.2023 № 66-51/1-мпр.

К числу серьезных недостатков Территориальной схемы, обусловленных, в том числе несвоевременностью внесения в нее изменений, необходимо отнести отраженные в ней сроки ввода в эксплуатацию многих объектов, в том числе ресайклинг-центров, комплексного объекта обращения с отходами в г. Братске, мусоросортировочного комплекса вблизи полигона ТКО в г. Железногорск-Илимский и прочих объектов; сведения о количестве контейнерных площадок и установленных на них контейнеров.

Показатели Территориальной схемы не синхронизированы с показателями регионального проекта «Экономика замкнутого цикла» (например, значения целевых показателей по вводу в эксплуатацию мощностей по обработке (сортировке), утилизации ТКО, соответственно значения показателей по увеличению доли ТКО, направленных на обработку (сортировку), в общей массе образованных ТКО, доли направленных на утилизацию отходов, выделенных в результате отдельного накопления и обработки (сортировки) ТКО, в общей массе образованных ТКО).

¹ По отдельным из них сроки реализации продлены на 2025 год (проектирование объектов в Тайшетском, Эхирит-Булагатском районах); по одному принято решение о прекращении реализации (перегрузочная станция в районе м. Бориса Ольхонского района).

² В региональной программе предусмотрено ресурсное обеспечение на разработку проектной документации на строительство мусоросортировочного комплекса в составе мембранного компостирования биоразлагаемых отходов и карт захоронения ТКО (хвостов) на территории Эхирит-Булагатского района, тогда как Территориальной схемой предусмотрено создание комплекса обработки, утилизации и захоронения ТКО на территории Эхирит-Булагатского района.

³ Так, большая часть изменений, внесенных в региональную программу приказом Минприроды от 12.09.2024 № 66-62-мпр, коснулась указания размера планируемых объемов финансирования мероприятий, включенных в региональную программу.

Одной из самых важных тем в рамках создания устойчивой системы обращения с отходами является создание объектов инфраструктуры.

Территориальной схемой обоснованно отмечен дефицит мощностей и объектов размещения ТКО, что для формирования устойчивой системы обращения с ТКО в Иркутской области необходимо строительство новых объектов, таких как:

- полигоны, в т.ч. оснащенные мусоросортировочными комплексами, площадками мембранного компостирования, инсинераторными установками;
- мусоросортировочные комплексы с элементами переработки ТКО;
- мусороперегрузочные станции;
- объекты по обезвреживанию ТКО для малонаселенных муниципальных образований, расположенных на удаленных территориях;
- ресайклинг-центры.

Однако в Территориальной схеме данные о планируемых строительстве, реконструкции, выведении из эксплуатации объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов не соответствуют действительности, являются формальными.

Указанный в Территориальной схеме перечень планируемых к строительству объектов больше показывает проблематику и потребность, нежели указывает на реальность их получения.

На период 2023-2029 годов Территориальной схемой предусмотрено строительство и/или реконструкция 55-ти объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов, а также 11-ти мусороперегрузочных станций.

Строительство (реконструкция) большинства значимых объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов не начато, что отражено в таблице:

Срок ввода объекта в эксплуатацию, в соответствии с Территориальной схемой	Объект	Вид деятельности	Факт
2023 г.	Полигон ТКО в Слюдянском районе с мусоросортировочной линией	обработка	построен в 2022 г., введен в эксплуатацию в 2024 г.
		размещение	
		утилизация	
	Ресайклинг-центр г. Байкальск	утилизация	создан в 2024 г.
2024 г.	Ресайклинг-центр г. Иркутск	утилизация	не создан
	Площадка накопления с комплексом по обезвреживанию ТКО в г. Киренск (Авиагородок) (реконструкция, добавление установки)	обезвреживание	установка приобретена, на площадку не установлена
2025 г.	Мусоросортировочный комплекс в составе мембранного компостирования биоразлагаемых отходов Ангарский ГО	обработка	по концессионному соглашению срок ввода 2026 г., срок планируется продлить
		утилизация (производство грунта)	
	Комплексный объект обращения с отходами г. Братск	обработка	создание не начато , планируется перенос сроков, с учетом предложений предполагаемых инвесторов
		утилизация (производство грунта)	
	Ресайклинг-центр г. Усолье-Сибирское	утилизация	
	Ресайклинг-центр г. Ангарск	утилизация	
	Мусоросортировочный комплекс вблизи полигона ТКО в г. Железногорске-Илимском	обработка	
	Полигон ТБО г. Ангарск (реконструкция (расширение))	размещение	информация отсутствует

Срок ввода объекта в эксплуатацию, в соответствии с Территориальной схемой	Объект	Вид деятельности	Факт
	Объект обезвреживания в Чунском районе	обезвреживание	объект введен в эксплуатацию
	Объект обезвреживания ТКО в Тайшетском районе		установка приобретена, объект в эксплуатацию не введен
	Объект обезвреживания ТКО с. Подволошино Катангского р-на		
	Объект обезвреживания в с. Непа Катангского р-на		субсидия на приобретение установки распределена на 2025 г., усматриваются риски не ввода объекта в эксплуатацию в текущем году
	Объект обезвреживания ТКО с. Преображенка Катангского р-на		
	Объект обезвреживания ТКО Мамско-Чуйский район		субсидия на приобретение установки распределена на 2026 г.
	Объект обезвреживания ТКО с. Ербогачен Катангского р-на		
	Объект обезвреживания в Бодайбинском районе		

Из 2-х мусороперегрузочных станций в Ольхонском районе, планируемых к вводу в 2025 году за счет бюджетных средств, ни одна не будет построена в установленный срок, поскольку реализация мероприятия по строительству станции в м. Бориса в 2024 году прекращена, а разработка проектной документации на строительство станции в п. Хужир еще не завершена.

Как усматривается из материалов контрольного мероприятия, такие результаты реализации запланированных мероприятий стали следствием отражения в Территориальной схеме данных по планируемым к созданию объектам без учета реальных возможностей потенциальных инвесторов.

Несмотря на то, что, собственно инвесторы, по объектам не указаны, предполагается, что большинство из них подлежат созданию органами местного самоуправления за счет бюджетных средств.

Например, создание объектов обезвреживания в Тайшетском, Чунском, Мамско-Чуйском районах, в 4-х населенных пунктах Катангского района без указания в Территориальной схеме инвесторов, реализуется муниципальными образованиями с участием средств областного бюджета, предоставляемых им в форме межбюджетных субсидий на софинансирование расходных обязательств муниципальных образований по приобретению установок обезвреживания ТКО.

Планирование создания объектов с установлением сроков без определения инвесторов заведомо влечет невозможность реализации мероприятий в предусмотренные сроки.

Территориальная схема содержит нереальные и неактуальные целевые показатели.

По данным Минприроды, для достижения к 2030 году показателей по сортировке 100% ТКО и снижению захораниваемых отходов в 2 раза, необходимо создать 9 комплексных объектов ТКО и 2 мусороперегрузочные станции.

Муниципальными образованиями г. Саянск, Тайшетского, Нижнеудинского, Ольхонского, Эхирит-Булагатского районов реализуются мероприятия по разработке проектной документации на такие комплексные объекты, источником финансирования которых являются средства областного бюджета.

Однако результаты оценки реализации мероприятий не дают оснований для уверенности, что такие объекты к установленному сроку будут созданы, поскольку сроки завершения подготовки ПСД по большинству объектов нарушены.

В результате невыполнения сроков подготовки проектной документации на строительство Мусоросортировочного комплекса в составе мембранного компостирования биоразлагаемых отходов в Ангарском городском округе, которые первоначально запланированы на 2023 год, проектная документация получена лишь в конце 2024 года. Соответственно срок ввода объекта в эксплуатацию с 2026 года сдвигается.

1.1.3. Раздельное накопление и сбор ТКО являются необходимым условием достижения цели создания устойчивой системы обращения с ТКО.

Однако в Территориальной схеме отсутствует правовое регулирование сферы раздельного накопления, обработки, утилизации отходов, в части деятельности индивидуальных предпринимателей, юридических лиц по организации пунктов приема (сбора) вторичного сырья и вторичных ресурсов.

В Территориальной схеме указаны 200 пунктов приема вторичных ресурсов, многие из которых не функционируют.

Как сообщила ППК «РЭО», рекомендации, направленные ППК «РЭО» к Территориальной схеме, к учету не принимались.

В частности, расчетная масса ТКО в Территориальной схеме имеет расхождения с массой ТКО, отраженной в отчетности ГИИС «Электронный бюджет» и по данным статистической отчетности по форме № 2-ТП (отходы).

Общее количество ТКО, образуемых на территории Иркутской области, составляет 5 853 957 м³ (761 014,41 т.), при этом указанные значения не включают в себя данные об образовании отходов на территориях труднодоступных муниципальных образований и муниципальных образований в связи с отсутствием соответствующей инфраструктуры, перечень которых представлен в приложении 2.3 к проекту Территориальной схемы, а отражают данные по количеству образуемых ТКО на территориях, охваченных услугой по обращению с ТКО, в разрезе зон деятельности региональных операторов; в разделе 2 отсутствуют данные о количестве образующихся ТКО на территории муниципального образования Мамско-Чуйский район, в связи с чем данные по количеству образуемых ТКО на территории Иркутской области, представленные в разделе 2, являются неполными.

Министерство природных ресурсов и экологии сообщило, что им в настоящее время проводится актуализация Территориальной схемы во взаимодействии с ППК «РЭО».

1.1.4. *Порядок накопления ТКО № 780-пп*, принятый в декабре 2016 года, с 2019 года не претерпел существенных изменений, фактически отношения в этой сфере в Иркутской области не регулирует. Ряд его норм не соответствует законодательству (п.п.3, 5,6, 8-12 и др.).

В числе замечаний КСП области к Порядку накопления ТКО № 780-пп по результатам проведенных ранее контрольных мероприятий следует отметить отсутствие оснований и условий организации сбора ТКО с использованием специально предназначенных для этого мешков; необходимость включения пунктов сбора вторичных ресурсов в систему раздельного накопления ТКО, а также внедрения иных способов раздельного накопления ТКО, кроме контейнеров, установленных на площадках; включение в круг участников процесса раздельного накопления ТКО региональных операторов.

Порядок нуждается в доработке в направлении формирования комплексного подхода к обращению с ТКО, в том числе путем расширения перечня систем сбора ТКО, определения единых требований к техническим характеристикам контейнерных площадок, определения способов накопления в труднодоступных территориях и другое.

Несогласованность Порядка накопления ТКО со сложившейся ситуацией в сфере обращения с ТКО на территории Иркутской области не способствует муниципальным образованиям в реализации полномочий по созданию площадок накопления ТКО.

Вместе с тем, именно Порядок накопления ТКО играет значительную роль в урегулировании вопросов накопления ТКО, включая его раздельное накопление.

Отмеченные ранее к правовому регулированию отношений замечания КСП области не были учтены.

Вступающие в силу с 01.09.2025 новые Правила обращения с отходами № 293 уже сегодня требуют проведения работы по корректировке Порядка накопления ТКО № 780.

Например, новыми Правилами расширено число способов и мест (площадок) накопления ТКО. Так, п. 30 Правил обращения с отходами предусмотрено складирование ТКО в контейнеры и (или) бункеры, расположенные в системах подземного накопления ТКО; контейнеры, расположенные в техническом помещении (за исключением многоквартирных домов). Предусмотрены дополнительные способы и места складирования КГО, включая бункеры, расположенные на специальных площадках для складирования КГО, а также складирование навалом в специально отведенном для складирования КГО месте контейнерной площадки.

Пунктом 5 Постановления Правительства РФ от 07.03.2025 № 293 исполнительным органам субъектов РФ рекомендовано привести свои нормативные акты в соответствие с данным постановлением, а также привести соглашения об организации деятельности по обращению с ТКО, заключенные с региональными операторами по обращению с ТКО до дня вступления в силу указанного постановления, в соответствие с ним.

1.1.5. Как выявлено в ходе контрольного мероприятия, в целях решения вопросов в сфере обращения с отходами производства и потребления, в том числе в области обращения с ТКО, Минприроды разработаны Дорожные карты, которые утверждены Губернатором Иркутской области 01.11.2024 и согласованы с ППК «РЭО», а именно:

- по реализации проектов по созданию объектов в сфере обращения с ТКО;
- по обеспеченности местами (площадками) накопления ТКО и контейнерами (бункерами), используемыми для накопления ТКО;
- по нормализации деятельности региональных операторов по обращению с ТКО;
- по обеспеченности специализированной техникой для вывоза ТКО, в том числе с учетом ее выбытия.

Вместе с тем, правовую основу реализации государственной политики в области обращения с ТКО на территории Иркутской области образуют Территориальная схема обращения с отходами, Региональная программа «Обращение с отходами».

Разработка и принятие дорожных карт в указанной сфере не входит в круг полномочий субъектов РФ.

Следует также отметить, что механизмы достижения результатов, обозначенные в Дорожных картах, противоречат положениям, содержащимся в Региональной программе «Обращение с отходами», Территориальной схеме обращения с отходами, что создает дисбаланс в правовом регулировании.

Таким образом, при наличии Региональной программы «Обращение с отходами» и Территориальной схемы обращения с отходами в Иркутской области в отсутствие положений Федерального закона № 89-ФЗ о формировании Дорожных карт, их разработка и утверждение, а также их несоответствие Региональной программе и Территориальной схеме, вызывают вопросы к организационной системе управления процессами в части создания инфраструктуры обращения с отходами и указывает на высокие риски невыполнения предусмотренных ими мероприятий.

1.2. Оценка обоснованности установления нормативов накопления отходов, тарифов на услуги по обращению с ТКО, а также соответствие фактических объемов образования ТКО плановым, установленным территориальной схемой обращения с отходами

1.2.1. Норматив накопления ТКО – это среднее количество ТКО, образующихся в единицу времени. От его значения зависит размер платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО; количество образованных ТКО, учтенное в Территориальной схеме; количество контейнеров, устанавливаемых на местах (площадках) накопления ТКО; другие показатели сферы обращения с ТКО.

В Иркутской области нормативы накопления ТКО, установленные приказами МинЖКХ от 08.12.2016 № 168-мпр, от 28.06.2019 № 58-28-мпр, являлись предметом судебного спора⁴ по причине их определения с несоблюдением Правил определения нормативов накопления ТКО № 269.

Временные нормативы⁵, установленные в этой связи, не были основаны на проведенных замерах объемов накопления ТКО, что противоречило требованиям законодательства.

Решением Иркутского областного суда от 17.07.2023 признан незаконным норматив накопления ТКО в многоквартирных домах г. Иркутска, поскольку также не подтверждена его экономическая обоснованность.

Норматив для потребителей в многоквартирных жилых домах на территории г. Иркутска, с несоблюдением установленного решением суда срока (31.12.2023) утвержден в декабре 2024 года с распространением его действия с начала года (с 01.01.2024)⁶.

В связи с отсутствием норматива накопления ТКО в г. Иркутске с августа 2023 года по декабрь 2024 года вызывает вопрос применения региональным оператором норматива в расчетах с потребителями.

В 2023 году Минприроды организовало мероприятие по проведению замеров ТКО и расчетов для определения нормативов накопления ТКО, для чего заключило контракт с ООО «СТП РБЦ».

Замеры массы и объема ТКО и проведение расчетов для определения нормативов накопления ТКО осуществлялись ООО «СТП РБЦ», которое создано за 6 месяцев до заключения контракта (31.10.2022) и не имело опыта проведения исследований.

В настоящее время основным видом деятельности ООО «СТП РБЦ» является деятельность по созданию и использованию баз данных и информационных ресурсов, зарегистрировано более 20 дополнительных видов деятельности, в основном, связанных с компьютерными системами, компьютерным оборудованием, обучением пользователей, др.

В этой связи усматривается, что замеры проведены организацией, не имеющей специальных знаний и опыта, что могло повлиять на качество замеров.

Завершение замеров накопления ТКО в декабре 2023 года не привело к установлению нормативов накопления ТКО в первом полугодии 2024 года. Новые нормативы накопления ТКО на территории области утверждены в декабре 2024 года⁷.

Установленные приказами Минприроды нормативы накопления ТКО свидетельствуют об увеличении объемов накопления ТКО, они превышают ранее действовавшие⁸.

⁴ Решением Верховного Суда Республики Бурятия от 25.12.2020 признаны незаконными отдельные нормативы на территории г. Иркутска, Ангарского городского округа, иных муниципальных образований области.

⁵ Приказ МинЖКХ от 31.05.2021 № 58-3-мпр сроком действия до 31.12.2022, приказ Минприроды от 11.01.2023 № 66-2-мпр сроком действия с 01.01.2023 по 31.12.2024.

⁶ Приказ Минприроды от 19.12.2024 № 66-79-мпр.

⁷ Приказ Минприроды от 25.12.2024 № 66-83-мпр.

⁸ В значительной степени увеличены в расчете на 1 проживающего:

Приказами Минприроды от 19.12.2024 № 66-80-мпр, от 25.12.2024 № 66-84-мпр к нормативу накопления ТКО для потребителей в многоквартирных жилых домах на территории г. Иркутска, а также к нормативам, введенным с начала текущего года, установлены понижающие коэффициенты. Основанием указано недопущение существенного роста платы граждан за коммунальную услугу по обращению с ТКО.

Понижающие коэффициенты влекут снижение размера нормативов накопления ТКО (применяемых в расчетах за коммунальную услугу региональных операторов) до уровня ранее действовавших, что отражено в таблице:

Категория объектов	Расчетная единица	Годовой норматив с 01.01.2025		Годовой норматив с 01.01.2025 с учетом понижающего коэффициента, объем, м3			
		Объем, м3	Масса, кг.	г. Иркутск	Ангарский ГО	г. Братск	Иные МО
Потребители в жилых помещениях:							
Многokвартирные дома	1 проживающий	2,496	223,036	2,1	1,968	2,1	1,56
	1 кв. м общей площади жилого помещения	0,088	7,723	0,085	0,084	0,085	0,063
Индивидуальные жилые дома	1 проживающий	2,877	268,235	2,1	2,1	2,1	1,56
	1 кв. м общей площади жилого помещения	0,088	7,856	0,085	0,085	0,085	0,063

Применение понижающих коэффициентов к нормативу накопления ТКО нивелирует результативность произведенных замеров накопления ТКО.

Более того, установление льготного норматива накопления ТКО для населения путем утверждения понижающих коэффициентов к утвержденным нормативам накопления ТКО с целью недопущения роста платы населения за коммунальную услугу противоречит требованиям законодательства.

Приказы Минприроды об установлении понижающих коэффициентов приняты с превышением полномочий.

Нормами Федерального закона № 89-ФЗ (п. 12 ст. 24.9) в области обращения с ТКО предусмотрено право установления льготных тарифов в отношении физических лиц, при наличии соответствующего закона субъекта РФ, которым должны быть установлены лица, имеющие право на такие льготы, основания для предоставления льгот и порядок компенсации выпадающих доходов организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в области обращения с ТКО.

По результатам экспертизы формирования нормативов накопления ТКО, проведенной в установленном порядке⁹ ППК «РЭО», отмечено несоблюдение Правил определения нормативов накопления ТКО № 1390 в части определения объектов исследования для проведения замеров, процедуры проведения измерений и расчета нормативов. Указано, что расчет нормативов накопления ТКО, а также иные материалы требуют корректировки.

- в многоквартирных жилых домах – на 18,8% в г. Иркутске, г. Братске (с 2,1 м3/год до 2,496 м3/год); на 26,8% в Ангарском ГО (с 1,968 м3/год до 2,496 м3/год); на 60% в иных муниципальных образованиях (с 1,56 м3/год до 2,496 м3/год);

- в индивидуальных жилых домах – на 37% в г. Иркутске, Ангарском ГО, г. Братске (с 2,1 м3/год до 2,877 м3/год); на 84,4% в иных муниципальных образованиях (с 1,56 м3/год до 2,877 м3/год).

В расчете на 1 м2 общей площади жилого помещения увеличение норматива для потребителей в г. Иркутске, г. Братске, Ангарском городском округе составило 3,5% (с 0,085 до 0,088 м2/год), для потребителей в иных муниципальных образованиях области – 39,7% (с 0,063 до 0,088 м2/год).

⁹ Правила направления субъектам РФ и рассмотрения ими рекомендаций российского экологического оператора при утверждении или корректировке региональной программы в области обращения с отходами, в том числе с ТКО, а также при установлении или корректировке нормативов накопления ТКО утверждены Постановлением Правительства РФ от 25.12.2019 № 1815 (далее также Правила № 1815).

Минприроды рассмотрены рекомендации ППК «РЭО», частично учтены. По неучтенным рекомендациям в установленный срок направлена мотивированная позиция таблицей разногласий, результаты рассмотрения которой ППК «РЭО» в адрес министерства не направлялась, поскольку это не предусмотрено Правилами № 1815.

По мнению ППК «РЭО», высказанному на запрос КСП области, нормативы накопления ТКО для домовладений Иркутской области в среднем соответствуют среднероссийским и справочным значениям, обозначенным в Правилах определения нормативов накопления ТКО № 1390 (223,03 кг/чел. или 2,4 куб. м/чел).

При этом отмечено, что утвержденные в регионе нормативы для юридических лиц по части категорий в некоторых случаях выше справочных значений¹⁰.

Проведенный анализ показал, что нормативы накопления ТКО в Иркутской области превышают нормативы в других субъектах Сибирского федерального округа¹¹, сопоставимых по численности населения, что отражено в таблице:

Субъект РФ	Численность населения на 01.01.2025, тыс. чел.	Годовой норматив накопления ТКО, объем м ³			
		Домовладения:			
		Многоквартирные дома		Индивидуальные жилые дома	
		1 проживающий	1 кв. м общей площади жилого помещения	1 проживающий	1 кв. м общей площади жилого помещения
Красноярский край (с 01.01.2025)	2 837,9	1,8716	-	2,1829	-
Новосибирская область (утверждены в 2017 г., позже не пересматривались)	2 786,5	2,38	-	2,38	-
Кемеровская область-Кузбасс (утверждены в 2017,г., действуют с изм. от 25.04.2024)	2 527,2	2,073	-	2,073	-
Иркутская область (с 01.01.2025)	2 322,3	2,496	0,088	2,877	0,088
Справочно: республика Бурятия (с 01.09.2024)	971,1	1,99	-	2,27	-

Проведенные в муниципальных образованиях проверки показали, что продолжает оставаться актуальным вопрос накопления растительных отходов и сбора их региональным оператором.

Отсутствие в действующем законодательстве конкретизации полного состава отходов, образующихся при уходе за древесно-кустарниковыми посадками, детализации критериев разграничения таких отходов в связи с тем, что они могут обладать различными габаритами и характером происхождения, приводит к спорам между потребителями, органами местного самоуправления и региональным оператором.

Следует отметить, что органами местного самоуправления по этому и другим аналогичным вопросам не ведется разъяснительная работа с населением.

1.2.2. Анализ установления тарифов на услугу региональных операторов, осуществляющих деятельность на территории Иркутской области, приведен в приложении 1 к отчету.

¹⁰ Например, по категории «Промтоварный магазин» утвержденные нормативы выше справочных в 3,5 раза, по категориям «Супермаркет (универмаг)» и «Продовольственный магазин» утвержденные нормативы выше справочных в 2 раза. В связи с этим, региону рекомендована корректировка нормативов накопления ТКО для юридических лиц.

¹¹ По данным НПА, представленным контрольно-счетными органами по запросу КСП области.

В ходе контрольного мероприятия установлено наличие замечаний уполномоченных органов (прокуратуры Иркутской области, ФАС России) к тарифам, установленным Службой по тарифам, что свидетельствует о том, что в этой сфере не все благополучно.

По результатам рассмотрения предписания ФАС России от 14.10.2024 № СП/92518/24, приказом Службы по тарифам от 20.12.2024 № 79-438-спр “О внесении изменения в приказ Службы по тарифам Иркутской области от 28 ноября 2022 № 79-478-спр” внесены изменения в приложение к приказу службы по тарифам Иркутской области от 28 ноября 2022 года № 79-478-спр “Об установлении долгосрочных предельных единых тарифов на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Иркутской области (Зона 2) в отношении ООО “РТ-НЭО Иркутск” (ИНН 3812065046)”, тарифная таблица изложена в новой редакции, из которой следует, что тарифы на период с 01.07.2024 уменьшены, а с 01.07.2025 – увеличены.

В литературе встречаются мнения о наличии проблем в существующей методике тарифного регулирования.

1.2.3. Согласно данным Территориальной схемы расчетное количество ТКО на территории региона по объему составляет 5 853 957 м³/год, по массе – 761,0 тыс. тонн/год.

Учитывая, что нормативы накопления ТКО, на основании которых было определено расчетное количество ТКО, не основаны на замерах, данные Территориальной схемы являются необъективными.

Анализ данных статистической отчетности ф. 2-ТП «Отходы» «Сведения об образовании, обработке, утилизации, обезвреживании, размещении отходов производства и потребления»¹², в целом по Иркутской области показал, что по итогам 2023-2024 годов количество фактически образованных отходов меньше расчетного количества ТКО, предусмотренного в Территориальной схеме, на 60,7 тыс. тонн/год или 8,7%, на 16,5 тыс. тонн/год или 2,2% соответственно:

Образование ТКО согласно данным ф. 2-ТП (отходы) тыс. тонн /год		Расчетное количество ТКО по данным Территориальной схемы, тыс. тонн/год		Отклонение (факт-план), тыс. тонн/год			
2023 г.	2024 г.	2023 г.	2024 г.	2023 г.	%	2024 г.	%
700,3	744,5	761,0		-60,7	-8,7	-16,5	-2,2

Данные ф. 2-ТП «Отходы» свидетельствуют об увеличении объемов накопления ТКО.

1.3. Оценка соблюдения норм законодательства при выборе региональных операторов, анализ выполнения условий соглашений об организации деятельности по обращению с ТКО, заключаемых с ними уполномоченным органом, и проверка достоверности отчетности, предоставляемой региональными операторами в соответствии с указанными соглашениями, а также иной официальной отчетности в сфере обращения с ТКО

1.3.1. Согласно п. 4 ст. 24.6 Федерального закона № 89-ФЗ присвоение статуса регионального оператора и определение зоны его деятельности осуществляется на основании конкурсного отбора, который проводится уполномоченным исполнительным органом субъекта РФ в порядке, установленном Правительством РФ.

По результатам конкурсного отбора, проведенного в 2018 году, определено два региональных оператора: зона «Юг» – ООО «РТ-НЭО Иркутск» (далее также – РТ-НЭО), зона «Север» – ООО «Региональный северный оператор» (далее также – РСО).

¹² Сведения об образовании, обработке, утилизации отходов производства и потребления, представленные региональными операторами и операторами, осуществляющими деятельность с ТКО (ф. 2-ТП (отходы)) размещены на официальном сайте Росприроднадзора.

В связи с непредставлением ООО «Региональный северный оператор» банковской гарантии, отсутствие которой является основанием для лишения статуса регионального оператора, министерством природных ресурсов и экологии принято решение об одностороннем отказе от исполнения соглашения от 07.05.2018 № 333, заключенного с РСО.

Министерством по регулированию контрактной системы Иркутской области в сфере закупок Иркутской области организован и проведен конкурс на присвоение статуса регионального оператора по обращению с ТКО на территории Зона 1 «Север» и права на заключение соглашения об организации деятельности по обращению с ТКО.

Согласно протоколу о результатах проведения конкурсного отбора от 17.06.2024 № 3 конкурсный отбор признан несостоявшимся в связи с подачей единственной заявки.

Следует отметить, что при формальном соблюдении требований законодательства о конкурсном отборе регионального оператора, по итогам рассмотрения единственной заявки на участие в конкурсе, в качестве регионального оператора избрана организация, которая создана за 6 месяцев до начала конкурсного отбора, не имеющая ни опыта работы в этой сфере, ни производственной базы для качественного оказания услуг.

Статус регионального оператора по обращению с ТКО присвоен ООО «Северный региональный оператор ТКО» (далее - СРО ТКО).

Изложенное свидетельствует о наличии законодательных пробелов в сфере регулирования деятельности региональных операторов.

Следует отметить, что устойчивая деятельность региональных операторов является базой для обеспечения устойчивости системы обращения с ТКО.

Наличие проблемы с полигоном для размещения отходов в г. Братске, ее многолетняя нерешенность, привело к уходу с рынка оказания услуг в сфере обращения с ТКО опытного, профессионального, обеспеченного производственной базой регионального оператора.

Однако, в разрешение ситуации Минприроды, как уполномоченным органом, не были приняты соответствующие и достаточные меры.

1.3.2. Соглашения, заключенные с региональными операторами, вызывают замечания.

1. Пункт 2.2.3 соглашений предусматривает обязанность регионального оператора своевременно обеспечить достижение целевых показателей, установленных территориальной схемой.

Однако ни условиями заключенных соглашений, ни Территориальной схемой обращения с отходами не предусмотрены целевые показатели и их значения, достижение которых должно быть обеспечено деятельностью региональных операторов по обращению с ТКО на закрепленных за ними территориях.

2. Условие соглашений, предусмотренное п. 5.2.2, запрещающее региональному оператору возникновение задолженности по оплате услуг операторам по обращению с ТКО, не соответствует пп «в» п. 40 Правил обращения с ТКО, которым в качестве основания расторжения соглашения предусмотрено возникновение задолженности в размере, превышающем 12-ю часть необходимой валовой выручки регионального оператора, определенной органом исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющим государственное регулирование тарифов в области обращения с ТКО.

3. Соглашения предусматривают некорректные условия и размер ответственности регионального оператора.

1.3.3. Для контроля соблюдения схемы потоков ТКО региональным оператором Минприроды запрашивает маршрутные журналы движения мусоровозов и загрузки (выгрузки) ТКО, путевые или маршрутные листы по транспортированию ТКО от

источников их образования (накопления) до объектов, используемых для обработки, утилизации, обезвреживания, размещения ТКО, в том числе по обращениям граждан и юридических лиц.

Кроме того, министерству природных ресурсов и экологии предоставлен прямой доступ к информации аппаратуры спутниковой навигации (телеметрические данные системы ГЛОНАСС) транспортных средств регионального оператора и операторов, осуществляющих транспортирование ТКО.

Контроль задолженности регионального оператора по оплате услуг операторов по обращению с ТКО министерством осуществляется посредством ФГИС УТКО.

Информация о финансовых показателях заполняется региональными операторами в системе ежемесячно, не позднее 30 числа месяца следующего за отчетным, и включает в себя следующие показатели: дебиторская задолженность регионального оператора; кредиторская задолженность регионального оператора (в том числе в разрезе договоров с операторами); сумма выставленных счетов; сумма средств, поступивших на счет.

Иные показатели финансово-хозяйственной деятельности региональных операторов министерством не оцениваются.

Качество оказания услуг в области обращения ТКО, эффективность системы управления отходами, обеспечение экологической безопасности региона напрямую зависит от уровня ликвидности, финансовой устойчивости регионального оператора. В указанной связи огромное значение имеет комплексная оценка уровня показателей финансово-хозяйственной деятельности регионального оператора.

Однако субъекты такого контроля федеральным законодательством не определены.

Усматривается формальность проведения проверок региональных операторов. Анализ актов выездных проверок Минприроды показал, что проведенные проверки направлены на соблюдение региональным оператором условий соглашения только в части обеспечения своевременного и качественного сбора и транспортирования ТКО, соблюдение схемы потоков отходов (транспортирование на соответствующий полигон).

Проверка других условий соглашения не осуществлялась. Содержание актов не информативное, зачастую содержит сведения, не относящиеся к деятельности регионального оператора.

1.3.4. Как показали результаты проверок, условия соглашений региональными операторами, в основном, соблюдаются.

В соответствии с условиями соглашений региональными операторами представляются отчеты об их деятельности один раз в полугодие (20 февраля, 20 августа).

Анализ отчетов о деятельности регионального оператора РТ-НЭО за 2023-2024 гг. показал, что они не содержат значения показателя по охвату населения в целом по зоне его деятельности (отражены данные по каждому МО).

Согласно отчету РТ-НЭО за 2024 год охват населения неравномерный от 56,99% в Нукутском районе, 65,5% в Куйтунском районе, 74,52% в Боханском районе, до 100% в г. Иркутске, г. Черемхово, г. Тулуне, г. Саянске, г. Свирске.

В Зоне «Север» по данным отчетов о деятельности региональных операторов наблюдается сокращение охвата населения услугой. Так, по данным отчета РСО за 2023 год охват населения составлял 87,92%, по отчету СРО ТКО за 2024 год – 85,97% с уменьшением на 1,95%.

Причинами не полного охвата населения услугами региональных операторов является труднодоступность территорий¹³, отсутствие инфраструктуры для накопления ТКО

¹³ Закон Иркутской области от 11.07.2008 № 39-ОЗ «О Перечне труднодоступных и отдаленных местностей в Иркутской области» (далее – Закон Иркутской области № 39-ОЗ).

(контейнерные площадки, контейнеры), плохое состояние дорог (отсутствие твердого асфальтового покрытия, ненадлежащее содержание дорог) и т.п.

Население Мамско-Чуйского района, относящееся к зоне «Юг», услугой регионального оператора не охвачено. В Катангском районе, относящемся к Зоне «Север», пакетный сбор организован только в с. Ербогачен.

Вместе с тем, решение вопроса по созданию объектов в сфере обращения с ТКО на территории указанных районов длительное время не осуществлялось.

Так, Территориальной схемой создание объектов обезвреживания в Катангском Мамско-Чуйском районах предусмотрено только на 2024-2025 гг. соответственно, для чего муниципальным образованиям предоставлена субсидия на приобретение комплексов (установок) по обезвреживанию ТКО.

Однако, учитывая сложную местность (горный рельеф, приаэродромная зона), а также дотационность Мамско-Чуйского района имеются риски затягивания сроков создания объекта обезвреживания, либо прекращения реализации.

Таким образом, неоказание региональным оператором услуг населению Мамско-Чуйского, Катангского районов, затянувшийся процесс создания объектов обезвреживания, является следствием недоработок Минприроды в вопросах развития соответствующей инфраструктуры.

1.3.5. В целях нормализации деятельности региональных операторов Губернатором Иркутской области 01.11.2024 утверждена Дорожная карта, включающая мероприятия по заключению договоров с абонентами; снижению дебиторской задолженности; снижению кредиторской задолженности; повышению собираемости платежей; анализ жалоб на качество оказания услуги и мероприятия по их отработке и недопущению; решение вопросов предоставления безотзывной банковской гарантии; иные мероприятия.

Кроме того, 24.02.2025 Губернатором Иркутской области утверждена Дорожная карта по обеспеченности специализированной техникой, в том числе с учетом ее выбытия, на территории области, согласно которой потребность в мусоровозах обозначена СРО ТКО в количестве 15 ед. с обеспечением в период 2025-2028 гг. Для формирования Дорожной карты использованы данные региональных операторов.

Согласно материалам проверки, подтверждающие документы по реализации региональными операторами мероприятий указанных Дорожных карт загружаются в модуль «Дорожные карты» ФГИС УТКО и рассматриваются на заседаниях регионального штаба.

1.3.6. В соответствии с пп.«а» пункта 3 Правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по транспортированию ТКО для регионального оператора, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 03.11.2016 № 1133 (далее - Постановление № 1133), цены на услуги по транспортированию ТКО для регионального оператора должны формироваться по результатам торгов в случае, если в зоне деятельности регионального оператора образуется более 30% ТКО (по массе отходов), образующихся на территории субъекта РФ. В этой связи министерством осуществляется предварительное согласование торгов в отношении РТ-НЭО.

Пунктом 9 Постановления № 1133 предусмотрено, что услуги по транспортированию ТКО на определенной территории в зоне деятельности регионального оператора выделяются в отдельный лот. При этом не определены конкретные критерии, а также требования к порядку формирования лотов.

Вместе с тем, ФАС России отметило, что при формировании лотов должны быть учтены логистические факторы, экономические и технические особенности деятельности лиц, осуществляющих транспортирование ТКО.

Экономически эффективное осуществление деятельности по транспортированию ТКО предполагает максимальную централизацию обслуживаемых территорий. Места для размещения и обслуживания (хранения, ремонта, заправки) мусоровозов должны находиться максимально близко к обслуживаемой территории и местам размещения отходов.

При этом, под «территорией» следует понимать часть муниципального образования, муниципальное образование, несколько муниципальных образований, территории одного или нескольких населенных пунктов в муниципальном образовании (в зависимости от принятого административно-территориального деления в субъекте Российской Федерации) с учетом экономической целесообразности их объединения в отдельный лот для проведения аукциона, а также законодательством РФ о защите конкуренции¹⁴.

Проведенный анализ территорий, включенных в лоты, свидетельствует об отсутствии экономической целесообразности формирования территорий в один лот (отходы транспортируются по разным адресам объектов размещения ТКО), что ведет к укрупнению лота, увеличению размера обеспечения заявки на участие в аукционе, увеличению количества транспорта, необходимого для оказания услуг по транспортированию ТКО на заявленной территории, удаленности мест обслуживания транспортных средств от мест размещения отходов, что способно повлечь дополнительные транспортные расходы либо возникновение необходимости привлечения субисполнителей.

Как показала проверка РТ-НЭО, при формировании лотов в 2024 году территория Эхирит-Булагатского района разбита на 11 лотов, в совокупности с другими муниципальными районами, находящимися на отдаленном расстоянии, с которых, в соответствии с Территориальной схемой, отходы транспортируются на разные объекты размещения ТКО. Также, в 2025 году, например, лот 1 включал территории Правобережного, Октябрьского округов г. Иркутска, Заларинского, Нукутского, Балаганского районов, которые расположены на значительном расстоянии, транспортировка ТКО с которых осуществляется на разные объекты размещения.

Изложенное свидетельствует о наличии признаков ограничения количества участников торгов, возможном наличии достигнутого соглашения между организатором и участником торгов, которое ведет к ограничению конкуренции.

Как показало контрольное мероприятие, согласно условиям договоров, заключенных региональными операторами с операторами по транспортированию ТКО, допускается с согласия регионального оператора привлечение субисполнителей, что реализуется на практике.

Однако, согласно нормам Федерального закона № 89-ФЗ, Правил осуществления деятельности регионального оператора сбор, транспортирование ТКО осуществляется региональным оператором самостоятельно или с привлечением операторов по транспортированию ТКО.

Привлечение операторами по транспортированию ТКО субисполнителей не предусмотрено.

В этой связи обоснованность такой «пирамиды» при оказании услуг по транспортированию отходов вызывает вопросы.

Как показал анализ писем Минприроды о согласовании условий проведения торгов, министерством проводился анализ лотов, проектов договоров, однако замечания к формированию лотов, привлечению субисполнителей не высказаны.

¹⁴ Письмо Минэкономразвития России от 04.06.2019 № Д05и-18413.

Следует отметить, что оба региональных оператора в Иркутской области не имеют собственной управленческой и производственной базы, представляют из себя только аппарат управления, деятельность осуществляют на основании договоров.

1.3.7. Приказом Минприроды России от 19.04.2022 № 285¹⁵ в целях сбора данных для расчета показателей ФП «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» утверждены формы предоставления данных об образовании, обработке, утилизации, обезвреживании, накоплении, размещении ТКО и отходов после обработки ТКО (далее - отчет по региональному проекту).

Приказом Росстата от 09.10.2020 № 627 утверждена форма 2-ТП Отходы, которую обязаны представлять в органы Росприроднадзора юридические лица и физические лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица (индивидуальные предприниматели), осуществляющие деятельность в области обращения с отходами производства и потребления, региональные операторы по обращению с ТКО, операторы по обращению с ТКО.

Сравнение отчетных данных по региональному проекту и ф. 2-ТП Отходы выявило расхождения, которые отражены в таблице:

тыс. тонн

Наименование показателя	Отчет по РП		Отчет по ф. 2-ТП Отходы		Отклонение	
	2023 г.	2024 г.	2023 г.	2024 г.	2023 г.	2024 г.
а	1	2	3	4	5=1-3	6=2-4
Поступление (образование) ТКО	689,3	746,4	700,3	744,5	-11,0	1,9
Обработка ТКО	19,3	24,4	19,3	24,4	0,0	0,0
Утилизация ТКО	0,7	2,4	0,7	2,2	0,0	0,2
Обезвреживание ТКО	1,1	0,9	1,1	0,9	0,0	0,0
Захоронение ТКО	671,8	708,2	682,7	706,5	-10,9	1,7

Расхождение связано с несогласованностью данных, отраженных в отчетных формах региональных операторов.

Недостоверность данных ф. 2-ТП Отходы РТ-НЭО выявлена органами природоохранной прокуратуры, что повлекло направление в Росприроднадзор скорректированного отчета, а также привлечение регионального оператора к ответственности в виде штрафа.

Результаты проведенного анализа обращений граждан и юридических лиц не позволяют дать оценку качеству деятельности региональных операторов в силу разного характера и содержания обращений, основной темой которых является качество содержания контейнерных площадок и несвоевременный вывоз отходов, нарушение юридическими лицами порядка обращения с ТКО. При этом устранение нарушений порядка содержания контейнерных площадок относится к компетенции собственников этих площадок (в основном это органы местного самоуправления). Причиной несвоевременного вывоза отходов с контейнерных площадок, зачастую, являются препятствия на подъездных путях, что является следствием недостаточной информированности и культуры потребителей.

¹⁵ Отчет составляют не только региональные операторы по обращению с ТКО, но и:

- юридические лица, в результате деятельности которых образуются ТКО, не заключившие договоры с региональным оператором в случае наличия в их собственности или на ином законном основании объекта размещения отходов, расположенного в границах земельного участка, на территории которого образуются такие ТКО;

- операторы, не передающие отходы после обработки ТКО региональному оператору и осуществляющие обработку ТКО по договорам на оказание услуг по утилизации и (или) обезвреживанию и (или) размещению отходов после обработки ТКО с другим оператором в сфере обращения с ТКО или самостоятельно утилизирующие и (или) обезвреживающие и (или) размещающие отходы после обработки ТКО.

Показатель не снижающегося количества обращений не характеризует качество услуг региональных операторов, а свидетельствует об активности потребителей в вопросе наведения порядка в анализируемой сфере.

1.4. Анализ финансовой устойчивости (надежности) деятельности региональных операторов

ППК «РЭО» осуществляет мониторинг деятельности региональных операторов по обращению с ТКО на территории РФ в соответствии с Приказом ППК «РЭО» от 18.05.2021 № 57 «Об утверждении Методики мониторинга деятельности региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами» (далее - Приказ № 57), в том числе посредством анализа финансово-хозяйственной деятельности, информация о которой размещается региональными операторами во ФГИС УТКО, обращений в цифровом сервисе мониторинга сообщений граждан в сфере обращения с ТКО «РЭО-Радар», а также сообщений в средствах массовой информации и социальных медиа о нарушениях в сфере обращения с ТКО.

В соответствии с Приказом № 57 оценка деятельности регионального оператора осуществляется посредством следующих показателей: наличие действующей безотзывной банковской гарантии, доля (соотношение) кредиторской и дебиторской задолженности к НВВ, соотношение дебиторской и кредиторской задолженности, собираемость платежей (показатель определяется как соотношение поступивших денежных средств на расчетный счет регионального оператора в качестве платы за оказанную потребителям услугу по обращению с ТКО к совокупным начислениям за отчетный период, рассчитывается на основании данных нарастающим итогом с января отчетного года), а также отклонение объема (массы) транспортируемых ТКО, судебные решения и негативный информационный фон.

Как сообщило ППК «РЭО», деятельность региональных операторов РТ-НЭО и СРО ТКО на территории Иркутской области по состоянию на март 2025 года оценивается как устойчивая.

1.5. Анализ мер, принимаемых органами исполнительной власти Иркутской области с целью оказания финансовой и иных видов поддержки муниципальным образованиям и организациям в рамках обеспечения создания устойчивой системы обращения с ТКО и формирования ЭЗЦ

В проверяемом периоде министерством природных ресурсов и экологии был организован и реализовывался ряд мероприятий, которые предусмотрены в ГП «Охрана окружающей среды» в рамках подпрограммы «Отходы производства и потребления», в региональных проектах «Комплексная система обращения с ТКО», «Создание эффективной системы обращения с ТКО», «Чистая страна» (Генеральная уборка) по предоставлению межбюджетных субсидий муниципальным образованиям на софинансирование их расходных обязательств за счет средств областного бюджета:

- на создание мест (площадок) накопления ТКО;
- на осуществление капитальных вложений в объекты муниципальной собственности в рамках создания инфраструктуры обращения с ТКО;
- на реализацию мероприятий по приобретению комплексов (установок) по обезвреживанию ТКО;
- на ликвидацию мест несанкционированного размещения отходов;
- на выявление объектов накопленного вреда окружающей среде и организацию ликвидации НВОС.

1.5.1. Мероприятия по созданию мест (площадок) накопления ТКО

Нормами ст. 8 Федерального закона № 89-ФЗ создание мест (площадок) накопления ТКО (далее также – контейнерные площадки, места накопления ТКО) отнесено к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений, городских (муниципальных) округов, муниципальных районов¹⁶, за исключением установленных законодательством РФ случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах.

Наличие достаточного количества в муниципальных образованиях контейнерных площадок является залогом качественного оказания населению услуг по обращению с ТКО региональным оператором, поскольку оказание им услуги начинается со сбора ТКО с таких мест.

С начала реформы обращения с ТКО (с 2019 года) процесс создания мест накопления ТКО не прекращается. До настоящего времени продолжает оставаться проблема отсутствия необходимого количества контейнерных площадок (в ряде муниципальных образований – полного их отсутствия), что, в том числе, обусловлено недостаточностью финансирования этих полномочий за счет средств местных бюджетов.

Оказание за счет средств областного бюджета финансовой поддержки муниципальных образований на создание контейнерных площадок является необходимой мерой, при этом не лишено недостатков, наличие которых не способствует эффективному решению вопросов и использованию средств областного бюджета.

Положением о предоставлении субсидии № 224-пп целью предоставления субсидии предусмотрено приобретение контейнеров и (или) бункеров, создание контейнерных площадок. Однако действующие механизмы предоставления субсидии не вполне эффективны.

Ключевым критерием отбора муниципальных образований на предоставление субсидии выступает наличие потребности в создании площадок (п. 6). Однако эта норма не согласуется с нормой п. 3, которой предусмотрено, что субсидии предоставляются в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных до Минприроды, что в случае их недостаточности влечет распределение субсидий ряду муниципальных образований на плановый период.

При таких обстоятельствах реальные потребности муниципальных образований не учитываются, что создает искусственные ограничения для развития сети контейнерных площадок, не способствует оперативному решению возникающих задач и не гарантирует равномерного и справедливого удовлетворения запросов МО, а также свидетельствует об отсутствии системного подхода к решению вопросов в данной сфере.

Отсутствие четких ограничений в виде запрета приобретения контейнеров для замены имеющегося в муниципальном образовании контейнерного парка приводит к использованию средств областного бюджета не к расширению сети контейнерных площадок, а к приведению действующих контейнерных площадок в соответствие с санитарными нормами в части внешнего вида и качества контейнеров путем замены изношенных контейнеров на новые.

В результате недостаточного правового регулирования отношений и контроля со стороны Минприроды выявлены факты направления органами местного самоуправления в 2023 году средств областного бюджета на мероприятия по модернизации муниципальных контейнерных площадок.

¹⁶ В силу ч. 3 ст. 8 Федерального закона № 89-ФЗ, Закона Иркутской области от 03.11.2016 № 96-ОЗ «О закреплении за сельскими поселениями Иркутской области вопросов местного значения» до 01.01.2025 в Иркутской области создание мест накопления ТКО в сельских поселениях относилось к полномочиям органов местного самоуправления сельских поселений (за отдельными исключениями).

Без учета положений ст.ст. 6, 15, 65, 86, 139 БК РФ правовой акт не содержит в качестве условия предоставления субсидий наличие правового акта МО, устанавливающего расходное обязательство МО, в целях софинансирования которого предоставляются субсидии. Наличие такого условия способствовало бы проведению в муниципальных образованиях деятельности по созданию мест накопления на плановой и более прозрачной основе.

В отсутствие правовых оснований, без привязки к целям и результатам использования субсидий, руководствуясь только поручением председателя Правительства Иркутской области от 14.08.2023 № 06-09-1102/23, в качестве одного из условий предоставления субсидий предусмотрено подтверждение муниципальным образованием достаточного в местном бюджете объема средств расходов на выплату денежного содержания и заработной платы с начислениями ОМСУ МО.

Однако цель и результат предоставления субсидий на создание контейнерных площадок не зависят и не влияют на отношения по оплате труда в муниципальном образовании.

Включение такого условия предоставления субсидий в Положение о предоставлении субсидий № 224-пп представляется избыточным, нецелесообразным, а также формальным, так как подкрепляется лишь письмами МО, создавая дополнительную бюрократическую нагрузку.

И, главное, такое условие не обеспечивает системность действий по созданию устойчивой системы обращения с ТКО.

Кроме того, избыточным является условие предоставления субсидий в части предоставления органами местного самоуправления информации о наличии утвержденной схемы размещения мест (площадок) накопления ТКО.

Определение схемы и ведение соответствующего реестра уже законодательно закреплено за органами местного самоуправления, входит в исключительные полномочия органов местного самоуправления (ст. 8 Федерального закона 89-ФЗ).

Положение о предоставлении субсидий № 224-пп не содержит ограничений по размеру субсидий, что позволяет МО получать объем финансирования в зависимости от качества сметных расчетов, что ставит МО в неравные условия.

Отсутствие ограничения объема предоставляемых субсидий с учетом стоимости работ по созданию контейнерных площадок приводит к уменьшению числа МО, потребность которых обеспечивается финансированием в году, следующим за годом отбора.

Отсутствие конкретных технических характеристик контейнеров (бункеров) и площадок, а также разный подход к выбору строительных материалов и архитектурных решений контейнерных площадок приводит к вариативности в расчетах стоимости мероприятий и, как следствие, к приобретению муниципальными образованиями разнообразных емкостей для накопления ТКО и созданию контейнерных площадок разной сложности: одни обходятся дешевле, другие – значительно дороже (например, Тыретское МО Заларинского района – 146,5 тыс. руб., Байкальское МО – 574,0 тыс. руб.).

Ранее КСП области отмечала, что введение предельной стоимости работ позволит уравнивать условия и повысить доступность субсидий для большего числа МО.

Форма заявки не предусматривает указание информации о количестве контейнеров и (или) бункеров, имеющихся в наличии в МО, что препятствует оценке обоснованности потребности и не обеспечивает исключение рисков нецелевого использования бюджетных средств.

1.5.2. Мероприятия по осуществлению капитальных вложений в объекты муниципальной собственности в рамках создания инфраструктуры обращения с ТКО

В целях создания объектов инфраструктуры в сфере обращения с ТКО на территориях муниципальных образований предусмотрено предоставление из областного бюджета местным бюджетам субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности: на строительство (реконструкцию) объектов накопления, утилизации, обработки и размещения отходов производства и потребления; на выполнение проектных и изыскательских работ в целях строительства указанных объектов.

В 2023 году предоставление субсидии предусмотрено в рамках основного мероприятия «Снижение негативного влияния отходов на состояние окружающей среды» подпрограммы «Отходы производства и потребления». С 2024 года мероприятия предусмотрены в региональных проектах: «Комплексная система обращения с ТКО» (2024 г.), «Создание эффективной системы обращения с ТКО» (2025 г.).

Из федерального бюджета бюджетные средства на реализацию указанных региональных проектов не предоставлялись.

При этом следует отметить, что достаточных оснований для финансового обеспечения создания инфраструктуры обращения с ТКО таким способом – путем предоставления межбюджетных субсидий органам местного самоуправления, не усматривается.

В силу норм федерального законодательства (Федеральный закон № 7-ФЗ, Федеральный закон № 89-ФЗ, Федеральный закон № 131-ФЗ) у органов местного самоуправления не возникают полномочия по созданию объектов инфраструктуры в сфере обращения с ТКО, включая строительство полигонов, создание объектов обезвреживания ТКО.

Федеральный закон № 89-ФЗ единственной обязанностью органов местного самоуправления по созданию инфраструктуры предусмотрел создание мест (площадок) накопления ТКО, что увязано с необходимостью обеспечения в населенных пунктах надлежащего уровня благоустройства и обеспечения соблюдения санитарно-эпидемиологических норм и правил благоустройства.

Из-за отсутствия полномочий и недостатка компетенций многие МО сталкиваются с проблемой организации эксплуатации и обслуживания созданных объектов инфраструктуры, что тормозит развитие системы обращения с отходами¹⁷, а также возникают риски неэффективного расходования бюджетных средств.

Эксплуатация объектов инфраструктуры в сфере обращения с ТКО является регулируемым видом деятельности и носит коммерческий характер, что исключает возможность прямого участия МО в их эксплуатации. Характер использования таких объектов, наряду с отсутствием закрепленных за органами местного самоуправления вопросов местного значения в данной сфере, не позволяет на муниципальном уровне создавать специализированные учреждения и предприятия для их эксплуатации.

Федеральное законодательство ограничивает возможности муниципальных образований в регулировании процессов обращения с отходами, что является обоснованным с учетом стоящих перед органами местного самоуправления задач.

¹⁷ В Нижнеудинском районе за отсутствием возможности передать полигон для эксплуатации коммерческой организации, он в нарушение законодательства закреплен за муниципальным казенным учреждением. В Черемховском районе полигон, введенный в эксплуатацию в 2022 году по результатам судебных споров, только в мае 2025 года передан в эксплуатацию на условиях аренды коммерческой организации после трех неудачных попыток решить этот вопрос.

Решение глобальных задач в сфере обращения с отходами – это полномочия органов государственной власти.

Учитывая изложенное, представляется законным и целесообразным мероприятия по созданию объектов инфраструктуры в сфере обращения с ТКО на территориях МО возложить на региональные профильные органы исполнительной власти – Минприроды и Минстрой.

Принятие соответствующих расходных обязательств на уровне Иркутской области позволит сосредоточить усилия на оптимальном планировании и результативности реализации мероприятий, таких как согласование земельных участков, выбор качественного и профильного исполнителя по подготовке ПСД, получение заключений государственной строительной и экологической экспертиз, других необходимых процедур, повысив тем самым скорость и эффективность процесса.

По мнению КСП области, предусмотренное Положением о предоставлении субсидий № 460-пп участие в бюджетном процессе предоставления межбюджетных субсидий двух органов исполнительной власти – министерства строительства и министерства природных ресурсов и экологии – не согласуется с нормами бюджетного законодательства (ст. 158 БК РФ).

Процессы предоставления субсидий необоснованно, без соблюдения норм Бюджетного кодекса РФ разделены. За Минприроды, которое не определено главным распорядителем бюджетных средств (далее – ГРБС), закреплены полномочия по отбору муниципальных образований и принятию решений о предоставлении субсидий. Минстрой определен ГРБС, однако имеет ограниченные функции только по заключению соглашений с муниципальными образованиями, отобранными Минприроды, и предоставлению субсидий.

Например, в отсутствие правовых оснований, поскольку Минприроды не является ГРБС по предоставлению субсидий, распоряжением Минприроды от 17.10.2023 принято решение о предоставлении субсидии Осинскому району без указания года и суммы. При этом в распоряжении указано, что предоставление субсидии предусмотрено в случае доведения лимитов до Минприроды, тогда как до Минприроды ассигнования на эти цели не доводятся.

Учитывая, что Минприроды не является ГРБС, такое решение не имело правовых оснований. Кроме того, предоставление субсидии не состоялось, так как ассигнования на соответствующие цели до Минприроды не доведены, финансирование не было обеспечено.

При этом участие в процессе создания объектов инфраструктуры в сфере обращения с ТКО даже двух органов исполнительной власти области на протяжении ряда лет не обеспечивает должного результата: целевые показатели мероприятий, запланированные на 2023–2024 годы, не достигнуты по многим причинам, среди которых:

- низкое качество предварительной проработки мероприятий на уровне МО;
- отсутствие в МО расходных обязательств в форме решений о бюджетных инвестициях;
- отсутствие в МО квалифицированных специалистов по строительству (созданию) объектов инфраструктуры в сфере обращения с ТКО и экологии;
- систематическое затягивание сроков реализации мероприятий;
- недостаток надлежащего контроля за эффективностью расходования бюджетных средств со стороны уполномоченного органа исполнительной власти;
- отсутствие четкого взаимодействия, как между самими уполномоченными органами исполнительной власти области, так и между ними и администрациями МО.

Результатом неэффективной организации мероприятия являются нерезультативными расходы на разработку проектной документации на строительство мусороперегрузочной станции в местности м. Бориса в сумме 2 590,0 тыс. руб., в том числе за счет субсидии из областного бюджета – 2 460,5 тыс. руб. Реализация мероприятия прекращена.

Сроки реализации мероприятий по созданию необходимых объектов инфраструктуры также затягиваются в г. Саянске, Тайшетском, Эхирит-Булагатском и Ольхонском (мусороперегрузка) районах.

За период с 2022 года завершен строительством, включен в государственный реестр размещения отходов, в 2024 г. введен в эксплуатацию полигон в Слюдянском районе с объектом обработки.

Полигон ТБО в р.п. Михайловка Черемховского района, построенный в 2017-2019 гг. с участием средств федерального бюджета¹⁸, введенный в эксплуатацию в 2022 году после судебных споров, начал эксплуатироваться только в мае 2025 года.

При этом, эксплуатирующая организация, несмотря на неоднократные попытки органов местного самоуправления, определена спустя 3 года (договор аренды муниципального имущества заключен КУМИ Черемховского района и ООО СТП «Размещение отходов» 16.05.2025).

В отношении полигона в Нижнеудинском районе, введенного в эксплуатацию в 2020 году, начата работа по его реконструкции, что свидетельствует о неэффективности использованных ранее бюджетных средств на его строительство, отсутствии комплексного подхода к созданию объектов.

1.5.3. Мероприятие по приобретению комплексов (установок) по обезвреживанию ТКО

Территориальной схемой обращения с отходами на 2024-2025 годы предусмотрено создание (реконструкция) в Чунском, Катангском, Мамско-Чуйском, Тайшетском, Бодайбинском районах объектов обезвреживания ТКО, в Киренском районе – добавление установки.

Законом Иркутской области № 39-ОЗ территории, где запланировано создание таких объектов, не отнесены к труднодоступным.

Пунктом 17 Единых требований к объектам предусмотрено, что расположение объектов обезвреживания ТКО, на которых обезвреживание отходов осуществляется путем сжигания, определяется на территориях, для которых отсутствует экономическая целесообразность обработки и утилизации ТКО, в случаях если строительство объектов обработки, утилизации, захоронения ТКО не представляется возможным в силу природно-климатических, географических особенностей таких территорий, плотности населения, проживающего на таких территориях, низкого уровня объема образования ТКО.

Действительно, на территориях указанных муниципальных образований объекты размещения ТКО (полигоны) отсутствуют, что препятствует надлежащей организации оказания услуг в сфере обращения с ТКО, соответственно, усматривается потребность в создании там объектов обезвреживания ТКО.

Предусмотренная Положением о предоставлении субсидии № 524-пп цель предоставления субсидий из областного бюджета (на приобретение комплексов (установок) по обезвреживанию ТКО) не обеспечивает достижение предусмотренного Территориальной схемой результата – создание (реконструкция) объектов обезвреживания ТКО.

Цель предоставления субсидии не содержит указание на способ обезвреживания отходов¹⁹.

¹⁸ ФЦП «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2021-2020 годы».

Положение о предоставлении субсидий № 524-пп не регулирует ключевые аспекты, такие как:

- обоснование потребности в приобретении установок;
- месторасположение объекта;
- правовой статус земельного участка;
- технические характеристики установок (так, например, технологические мощности комплекса либо нескольких комплексов, должны соответствовать мощностям, отраженным в Территориальной схеме, приобретение муниципальными образованиями комплексов по обезвреживанию ТКО меньшей мощности с использованием средств субсидии не позволит достичь целей создания и обеспечения деятельности отрасли обращения с отходами на территории области).

Это приводит к отсутствию контроля на этапе распределения субсидий и снижает эффективность использования бюджетных средств.

Кроме того, Положение о предоставлении субсидий № 524-пп не учитывает обязательные условия, установленные Едиными требованиями к объектам, такие как:

- соответствие размещения объектов потокам ТКО;
- наличие проектной документации и, если требуется, ее экологической экспертизы;
- завершение мероприятий по охране окружающей среды до ввода объектов в эксплуатацию.

Несмотря на то, что в действующей до 01.09.2025 редакции²⁰ Единые требования к объектам не разграничивают объекты обезвреживания ТКО на капитальные и некапитальные, создание любого объекта такого характера не может осуществляться произвольно и требует подготовки технической документации.

Положение о предоставлении субсидии № 524-пп должно устанавливать требования о наличии разработанной проектной документации или технической документации на создание объекта обезвреживания ТКО, о наличии земельного участка, соответствующего требованиям к размещению установок по обезвреживанию ТКО.

Следствием недостаточного правового регулирования на федеральном уровне отношений по созданию объектов обезвреживания, на областном уровне - отношений, связанных с реализацией запланированных Территориальной схемой мероприятий, стало отсутствие проработки реальной возможности реализации мероприятий, некачественная подготовка мероприятий в муниципальных образованиях.

Следует отметить, что на 2026 год областным бюджетом предусмотрено распределение субсидий муниципальным образованиям «Жигаловский район», «г. Бодайбо и район», что не соответствует нормам ст. 139 БК РФ, Положения о предоставлении субсидии № 524-пп, поскольку муниципальные образования не участвовали в отборе на предоставление субсидий.

Несмотря на острую потребность отдельных МО в объектах обезвреживания ТКО (например, в Усть-Кутском МО полигон заполнен на 95-98 %, а в Осинском районе планируется закрытие действующего полигона до 01.01.2026 года), субсидии для этих территорий либо не предусмотрены, либо отложены до 2027 года.

¹⁹ Пункт 16 Единых требований к объектам предусмотрено три способа обезвреживания ТКО: путем сжигания, за исключением сжигания, связанного с использованием ТКО в качестве возобновляемого источника энергии, и (или) путем обеззараживания или путем компостирования, результатом которого не является получение вторичного сырья или иной продукции.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 28.05.2025 № 748 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Такой подход порождает ощутимый разрыв между заявленными потребностями и возможностью их оперативного удовлетворения, не обеспечивает системное решение вопросов.

Стоит отметить, что сложности, возникающие у МО при реализации мероприятий по приобретению комплексов по обезвреживанию ТКО, аналогичны тем, что препятствуют реализации мероприятий по созданию объектов инфраструктуры в сфере обращения с ТКО. Среди них - подготовка проектной документации, оформление земельных участков и прочие вопросы, что приводит к значительному затягиванию сроков реализации мероприятий и повышению рисков неэффективного использования бюджетных средств.

Более того, без правильно организованной процедуры создания объекта обезвреживания ТКО большая часть приобретенных установок на настоящее время остается невостребованной, что лишает смысла само мероприятие по их приобретению.

Выявленные нарушения и недостатки в организации и реализации мероприятия указывают на необходимость обеспечения системного подхода к планированию, доработки нормативной базы.

Перераспределение полномочий с муниципального на областной уровень поможет повысить эффективность использования бюджетных средств и устранить существующие проблемы. Единый подход к планированию, осуществлению контроля и эффективное расходование бюджетных средств могла бы обеспечить реализация мероприятий полномочиями Минприроды и Минстроя.

1.5.4. Анализ практик внедрения раздельного накопления ТКО

Развитие инфраструктуры раздельного накопления ТКО (далее – РНО) является одним из инструментов перехода на экономику замкнутого цикла, формирования новой модели поведения в обществе, культуры осознанного потребления и бережного отношения к планете, основанных на просветительских и информационных мероприятиях. При этом эффективность выстраивания системы РНО напрямую зависит от следующих факторов:

- доступность инфраструктуры – удобство и доступность мест накопления и сбора вторичных ресурсов для населения;
- информирование и просвещение – доступность информации о важности РНО и переработки отходов, ответственном потреблении и ресурсоснабжении;
- мотивация – внутренняя и внешняя мотивация пользователей к сортировке отходов;
- прозрачность процессов и доступность данных – открытость информации о всех процессах обращения с отходами.

При этом в настоящее время используются два вида раздельного накопления (сбора) отходов: дуальный или двухфракционный²¹ и многофракционный²².

Организация раздельного накопления и сбора отходов предусматривает использование различных форм²³, обеспечивающих эффективность РНО.

С учетом названных особенностей ППК «РЭО» представлен обзор лучших практик РНО, организованных региональными операторами²⁴ различных субъектов РФ.

²¹ Деление ТКО на условно «сухие» и «мокрые» отходы, где под «сухими» подразумевают разные виды вторичных ресурсов, пригодные для отбора и переработки в данном регионе.

²² Деление ТКО по группам вторичных ресурсов (макулатура, стекло, пластик).

²³ **Контейнеры, сетки, модули**, расположенные на контейнерных площадках и внутри помещений; **экопункты** (стационарный отдельно стоящий павильон одновременного приема нескольких видов ВР за вознаграждение (денежное/баллы/ бонусы); **экодому** (экоцентры) (стационарный пункт с уклоном на эколого-просветительскую деятельность, в котором осуществляется безвозмездный сбор ВР); **экостанции** (автономный уличный пункт раздельного накопления нескольких видов ВР безвозмездно, без приемщика); **умные пункты приема** (фондоматы) (автоматизированный пункт приема ВР за вознаграждение (денежное/баллы/скидки)); **мобильные пункты приема** (специальный автомобиль, принимающий ВР по заявленным адресам в определенное время); **акции** (временное мероприятие по сбору ВР).

²⁴ <https://disk.yandex.ru/i/DF3gFNkDxhcPvA>

Так, на территории г. Санкт-Петербурга региональным оператором реализуются совместные проекты одновременно с тремя организациями.

- **ООО ПКФ «Петро-Васт».** Первоначально реализация проекта проводилась путем двухпоточной системы РНО, затем в 2019 году компания перешла на многофракционный сбор вторичных ресурсов путем установки контейнеров собственного производства. В 2020 году компания представила первый в России двухкамерный мусоровоз для РСО с двумя независимыми бункерами, что позволило одновременно собирать два различных вида отходов. Таким образом, в 2022 году удалось собрать и передать на переработку 1800 тонн вторичных ресурсов. Чистота сбора составила 90%.

Информирование о системе РНО проводится посредством размещения на официальном сайте регионального оператора понятных инструкций и видеоролика, раскрытия информации о переработчиках отходов, публикации в социальных сетях адресов с новыми точками сбора. На каждом контейнере размещается информационная табличка с инструкцией о принимаемых видах вторичных ресурсов, распространяются информационные листовки о правилах РНО. Все установленные контейнеры для РНО отмечены на карте регионального оператора.

Просвещение. Выпущена «Экологическая азбука» — книга из 36 страниц для развития культуры экономного использования природных ресурсов и обучения грамотному отношению к отходам, подлежащим переработке. Азбука предназначена для учеников первых классов. На каждую букву алфавита есть иллюстрация, стихотворение и познавательный текст. Реализована постоянная программа по сбору батареек в образовательных учреждениях, а также проводятся акции «Макулатура в обмен на саженцы».

- с Ассоциацией «РусПРО» и ООО «АРТЭКО СПб» организован эксперимент по апробации и сравнению двух разных систем РНО (двухпоточной и многофракционной). Пилотный проект многофракционного раздельного накопления ТКО организован в отдельных районах города. В рамках эксперимента осуществляется раздельный сбор стекла, макулатуры, металла, пластика (пластиковые бутылки, канистры, флаконы PET, HDPE, LDPE, контейнеры PP), тетрапака. Кроме того, мероприятия по информированию включают: размещение на сайте регионального оператора карты с контейнерными площадками, оснащенными контейнерами для РНО, и информационной таблицы с указанием принимаемых фракций. размещается в социальных сетях и на сайте регионального оператора.

Работа по просвещению включает разработку и проведение экологических экскурсий для детей, проведение открытых экоуроков, подготовку и размещение информационных постов на сайте и в социальных сетях, разработку активностей, игр и мастер-классов, адаптивных для сторонних мероприятий и проведение их на субботниках.

г. Калининград. В 2020 г. стартовал проект по внедрению элементов РНО. Сбор отходов производится в бетонные модули на контейнерных площадках, малые архитектурные формы (урны).

Вывоз полезных фракций организован по расписанию: в один день собирается бумага, в другой день PET-бутылки, в последующие дни стекло и металл, что препятствует смешиванию фракций отходов. За 3 года реализации проекта по РНО собрано 802 тонны вторичных ресурсов, из них: 377 тонн стекла, 331 тонна макулатуры, 81 тонна PET-бутылок, 13 тонн металла.

Информационная деятельность проводится на собственных интернет-ресурсах и сайте регионального оператора, а также через интернет-ресурсы общественных организаций, Минприроды Калининградской области и администрации города Калининграда. Работа по

просвещению ведется с декабря 2020 года в 15 школах города и в 4 детских садах организовано РНО. Учебным заведениям предоставлено по 3 контейнера для сбора макулатуры, PET-бутылок, металла. По мере заполнения контейнеров ответственным лицом из учебного заведения направляется заявка на вывоз, затем региональный оператор по заявке забирает собранные отходы для последующей переработки. Вместе с контейнерами учебные заведения получают памятки о порядке РНО. За все время учебными заведениями суммарно собрано более 3 тонн полезных отходов. Количество участников увеличивается, в планах охватить все школы и детские сады в городе Калининград.

Кировская область. Формами сбора отходов являются специальные сетки-контейнеры (собираемые фракции: пластиковая тара PET, HDPE, PP; пакеты и пленка), сеть экокунктов (собираемые фракции: макулатура, стекло, металл, тетрапак, текстиль, пластиковая тара (PET, HDPE, PP,PS), используется экомобиль (собираемые фракции: 17 фракций, включая редкие виды вторичных ресурсов, включая тетрапак, текстиль, пластиковую тару (PET, HDPE, PP,PS); пакеты и пленку, пенопласт).

Информирование производится путем размещения на сайте регионального оператора раздела про РНО с подробным описанием каждого проекта, картой размещения мест приема и инструкциями, создана отдельная карта мест РНО на платформе Яндекс-карты. Кроме того, ведется работа по просвещению, направленная на взаимодействие с гражданами в социальных сетях, в том числе путем заключения договоров со СМИ и увеличения доли просветительского контента в публикациях до 80%, участия в акциях «БумаБатл» и активной поддержки движения «Экосистема» и волонтерских объединений города.

Иркутская область. Согласно информации РТ-НЭО организация раздельного сбора ТКО проводится на территории г. Иркутска. В настоящее время используется 2 единицы специализированной техники, что, по мнению регионального оператора, является достаточным ввиду отсутствия экологической грамотности населения в области сортировки ТКО (контейнеры для раздельного накопления более чем на 30% заполняются не отсортированными ТКО).

Однако фактически реализация мероприятия не подтверждается.

В числе эколого-просветительских мероприятий региональным оператором осуществляется: участие в организации лекций и конкурсов для детей на тему экологического просвещения; работа во взаимодействии с благотворительным фондом «Подари планете жизнь»; оказание поддержки лучшим экологическим проектам в рамках конкурса указанного фонда и др.; ежегодное осуществление сбора вторичных ресурсов (макулатуры) в публично-правовых образованиях; партнерство в акции «Скажи мусору нет»²⁵.

Наибольшую роль в реализации экологических проектов в области РНО в Иркутской области играют некоммерческие организации, функционирующие без какой-либо поддержки со стороны органов власти и вне зоны их внимания.

Так, следует отметить, что значительный вклад в формирование системы раздельного сбора отходов вносит **Благотворительный фонд «Оберег»**²⁶.

Фондом реализуется проект «Батарейка, сдавайся!», в рамках которого производится установка контейнеров для накопления батареек; проводятся экологические мероприятия;

²⁵ Оценивая информацию регионального оператора, нельзя не отметить, что данные сведения не конкретизированы. Так, региональным оператором не представлены сведения о том, **в каких именно публично-правовых образованиях** проводится сбор вторичных ресурсов (макулатуры), объеме собранных и направленных на переработку отходов.

²⁶ <https://obereg38.ru/official>.

на официальном сайте фонда размещается информация о правилах сбора батареек, публикуются видео по вопросам утилизации батареек, совместно с телекомпанией НТС подготовлен сюжет об отправке 20 тонн батареек на переработку.

Кроме того, фондом создан Экоцентр «Добрые вещи», осуществляющий прием, прессовку и отправку на переработку более 30 видов вторсырья, включая пластик, макулатуру, железо (жесть, алюминий), а также мелкую бытовую технику, CD-диски, блистеры от лекарств, лекарства сухие, трубочки от напитков, дозаторов, рентгеновские снимки и проч.



В целом оценивая деятельность органов исполнительной власти области в сфере организации раздельного обращения с отходами, а также степень вовлеченности региональных операторов в указанный процесс на территории Иркутской области, следует отметить значительную долю формализма, низкий уровень участия в развитии инфраструктуры раздельного сбора отходов, отсутствие механизмов привлечения переработчиков в качестве активных участников системы обращения с отходами, инструментов их правового сопровождения и мотивации с учетом региональных особенностей, низкий уровень экологической культуры населения.

Финансовая поддержка организаций, осуществляющих деятельность в сфере раздельного накопления отходов, за счет средств областного бюджета не осуществляется, работа в этом направлении не организована и не проводится.

1.6. Анализ исполнения органами местного самоуправления полномочий в сфере обращения с ТКО и соблюдения требований нормативных правовых актов, регулирующих исследуемые отношения

Контрольное мероприятие показало, что в муниципальных образованиях планирование мероприятий, связанных и (или) направленных на создание (обеспечение) устойчивой системы обращения с отходами не осуществляется. Планирование в этой сфере, в основном, связано с формированием мероприятий муниципальных программ. Несмотря на то, что муниципальные программы в силу Федерального закона № 172-ФЗ являются документами стратегического планирования, их мероприятия должны быть основаны на расходных обязательствах муниципальных образований, которые, согласно нормам Бюджетного кодекса РФ (ст. 85 БК РФ), принимаются нормативными правовыми актами.

В результате непринятия таких нормативных правовых актов включение отдельных мероприятий в муниципальные программы является бессистемным, фрагментарным, зачастую после получения информации об отборе муниципального образования на предоставление той или иной субсидии из областного бюджета.

Несоблюдение норм ст.ст. 6, 15, 65, 79 и 86 БК РФ, влекущее планирование бюджетных ассигнований в местных бюджетах в отсутствие принятых в установленном порядке расходных обязательств и решений о бюджетных инвестициях, является распространенным.

Также отмечается:

- небрежный подход к подготовке мероприятий, что снижает качество реализации мероприятий по обращению с ТКО;

- допускаются ошибки при обосновании потребности в финансировании и оформлении комплектов документов, необходимых для представления в Минприроды.

Оценив в рамках контрольного мероприятия качество подготовки и реализации мероприятий, КСП области приходит к выводу, что одним из факторов, влияющих на результаты, является острый дефицит квалифицированных кадров с нужными компетенциями и опытом деятельности в сфере обращения с ТКО.

Отсутствие комплексного подхода к решению вопросов со стороны органов местного самоуправления, эффективного контроля за реализацией мероприятий по обращению с ТКО со стороны Минприроды делает текущие усилия недостаточно эффективными и не обеспечивает решение фундаментальных проблем загрязнения окружающей среды.

Как показывает практика и результаты контрольного мероприятия, именно отсутствие и (или) недостаточность инфраструктуры в сфере обращения с ТКО не позволяет эффективно решать накопившиеся проблемы с отходами.

Однако, как отмечено в настоящем отчете, из федерального законодательства не следует со всей очевидностью, кто должен или имеет право создавать объекты инфраструктуры в сфере обращения с ТКО, следовательно, нести бремя их финансового обеспечения.

Федеральным законом № 89-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления отнесено создание мест (площадок) накопления ТКО (в случае, если такая обязанность не возложена на иных лиц) и их содержание.

Согласно п. 3 ст. 13.4 Федерального закона № 89-ФЗ, места (площадки) накопления ТКО должны соответствовать требованиям законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства РФ, правилам благоустройства муниципальных образований.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ утверждение правил благоустройства, осуществление муниципального контроля в сфере благоустройства, являются вопросами местного значения.

Как показали проверки в ряде муниципальных образований, правила благоустройства отдельных муниципальных образований не приведены в соответствие действующему законодательству (Федеральный закон № 89-ФЗ, Правила обращения с ТКО). Зачастую даже ключевые понятия, такие как «крупногабаритный мусор» и «контейнер для мусора», не соответствуют официальным нормам и вызывают неясность в интерпретации (Карлукское МО, Марковское МО, г. Черемхово и др.)

В настоящее время отношения по содержанию мест накопления ТКО также урегулированы недостаточно.

Цель 2. Оценить законность и эффективность использования бюджетных средств, направленных на обеспечение создания устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами и формирование экономики замкнутого цикла (аудит эффективности)

2.1. Оценка планирования, предоставления и использования бюджетных средств на реализацию мероприятий, региональных проектов, обеспечивающих создание устойчивой системы обращения с ТКО и формирование ЭЗЦ

2.1.1. В проверяемом периоде в областном бюджете утверждено финансовое обеспечение мероприятий, региональных проектов ГП «Охрана окружающей среды», ответственным исполнителем которой является Минприроды.

Средства федерального бюджета на их реализацию не предоставлялись, за исключением средств, выделенных в 2022 году на закупку контейнеров для раздельного накопления ТКО (45 003,4 тыс. руб.).

В рамках федерального проекта «Сохранение озера Байкал» в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 19.06.2023 № 1609-р²⁷ бюджету Иркутской области на 2023 год распределена субсидия из федерального бюджета в сумме 49 939,5 тыс. руб., целью которой являлась ликвидация мест несанкционированного размещения отходов в центральной экологической зоне Байкальской природной территории²⁸ (далее - ЦЭЗ БПТ). Ассигнования на реализацию указанного мероприятия предусмотрены в Сводной бюджетной росписи областного бюджета (далее также – СБР) без отражения в законе об областном бюджете в сумме 52 020,4 тыс. руб. с учетом софинансирования из областного бюджета²⁹.

Структурой ГП «Охрана окружающей среды» до 2024 г. предусмотрены ПП «Отходы производства и потребления», РП «Комплексная система обращения с ТКО».

В ПП «Отходы производства и потребления» предусмотрены основные мероприятия «Снижение негативного влияния отходов на состояние окружающей среды» и «Строительство (реконструкция) объектов утилизации, переработки и размещения отходов производства и потребления, а также выполнение проектных и изыскательских работ в целях строительства указанных объектов».

С 2024 года, в связи с изменением структуры ГП «Охрана окружающей среды» предусматривает процессные и программные структурные элементы. Мероприятия в сфере обращения с отходами предусмотрены в рамках региональных проектов:

- направленных на реализацию федеральных проектов, входящих в национальные проекты: «Комплексная система обращения с ТКО» (до 31.12.2024), «Экономика замкнутого цикла» (с 01.01.2025);

- не направленных на реализацию федеральных проектов: «Создание эффективной системы обращения с ТКО», «Чистая страна (Генеральная уборка)».

Структура мероприятий ГП «Охрана окружающей среды» представлена в таблице.

Структурный элемент ГП «Охрана окружающей среды», мероприятия (результат)	Исполнитель (ГРБС)
2022-2023 годы	
подпрограмма «Отходы производства и потребления», в т. ч.:	
<i>ОМ «Снижение негативного влияния отходов на состояние окружающей среды», в т.ч.:</i>	
- субсидии местным бюджетам на софинансирование мероприятий на выявление и оценку объектов НВОС и организацию работ по ликвидации НВОС	Минприроды
- субсидии местным бюджетам на софинансирование мероприятий по сбору, транспортированию и утилизации (захоронение) ТКО с несанкционированных мест размещения отходов	
- субсидии местным бюджетам на софинансирование мероприятий по созданию мест (площадок) накопления ТКО	

²⁷ Распоряжение Правительства РФ от 19.06.2023 № 1609-р «Об утверждении распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на обеспечение снижения общей площади территорий, подвергшихся высокому и экстремально высокому загрязнению и оказывающих воздействие на озеро Байкал, на 2023 год» (далее – Распоряжение Правительства РФ от 19.06.2023 № 1609-р).

²⁸ Соглашение о предоставлении субсидии из федерального бюджета от 27.07.2023 №051-09-2023-018.

²⁹ В результате реализации мероприятия ликвидировано 7 несанкционированных свалок, расположенных в ЦЭЗ БПТ, площадью 2,89 га. (на 45 км. Байкальского тракта (Иркутск-Листвянка), 6 свалок в Ольхонском районе (д. Алгагуй, м. Бориса, с. Косая Степь, м. Кочериково, д. Куртун, с. Онгурен)).

На ликвидацию свалок была предоставлена субсидия региональному оператору РТ-НЭО, порядок предоставления которой предусмотрен Положением о предоставлении субсидий из областного бюджета в целях финансового обеспечения затрат на обеспечение снижения общей площади территорий, подвергшихся высокому и экстремально высокому загрязнению и оказывающих воздействие на озеро Байкал утверждено постановлением Правительства Иркутской области от 14.07.2023 № 596-пп.

- субсидии местным бюджетам на софинансирование мероприятий по приобретению комплексов (установок) по обезвреживанию ТКО (с 2023 г.)	
- проведение натурных исследований (замеров) массы и объема ТКО по объектам общественного и жилищного назначения в весенний, летний, осенний и зимний периоды года в населенных пунктах Иркутской области и проведение расчетов для определения нормативов накопления ТКО (2023 г.)	
ОМ «Строительство (реконструкция) объектов утилизации, переработки и размещения отходов производства и потребления, а также выполнение проектных и изыскательских работ в целях строительства указанных объектов», в т.ч.:	
- оказание содействия муниципальным образованиям Иркутской области в реализации мероприятий по строительству (реконструкции) объектов утилизации, переработки и размещения отходов производства и потребления объектов муниципальной собственности МО ИО	Минстрой
РП «Комплексная система обращения с ТКО», в т.ч.:	
- предоставление субсидии местным бюджетам на государственную поддержку закупки контейнеров для раздельного накопления ТКО (2021-2022 гг.)	Минприроды
- капитальный грант с целью софинансирования расходов концессионера на создание объекта концессионного соглашения (мусоросортировочный комплекс в составе мембранного компостирования биоразлагаемых отходов в Ангарском городском округе)	
2024 год	
РП «Комплексная система обращения с ТКО», в т.ч.:	
- выполнено проектных работ по строительству (реконструкции) объектов муниципальной собственности по утилизации, переработке, обработке и размещению ТКО	Минстрой
- мусоросортировочный комплекс в составе мембранного компостирования биоразлагаемых отходов в Ангарском городском округе	
РП «Создание эффективной системы обращения с ТКО», в т.ч.:	
- создано мест (площадок) накопления ТКО/приобретено контейнеров накопления ТКО	Минприроды
- приобретено комплексов (установок) по обезвреживанию ТКО	
РП «Чистая страна (Генеральная уборка)», в т.ч.:	
- ликвидировано мест несанкционированного размещения отходов	Минприроды
- выявлено и ликвидировано объектов НВОС	
2025 год	
РП «Экономика замкнутого цикла»:	
- мусоросортировочный комплекс в составе мембранного компостирования биоразлагаемых отходов в Ангарском городском округе	Минстрой
РП «Создание эффективной системы обращения с ТКО»:	
- создано мест (площадок) накопления ТКО	Минприроды
- приобретено комплексов (установок) по обезвреживанию ТКО	
- выполнено проектных работ по строительству (реконструкции) объектов муниципальной собственности по утилизации, переработке, обработке и размещению ТКО	Минстрой
РП «Чистая страна (Генеральная уборка)»:	
- ликвидировано мест несанкционированного размещения отходов	Минприроды
- выявлено и ликвидировано объектов НВОС	

В уточненных Сводных бюджетных росписях областного бюджета в 2022-2025 гг. общий объем ассигнований на реализацию ГП «Охрана окружающей среды» составлял от 0,4% до 1,3% от общего объема расходов областного бюджета, в структуре которых на реализацию мероприятий в сфере обращения с ТКО приходилось от 11,1% до 51%, что отражено в таблице.

тыс. руб.

Период	Объем расходов ОБ (уточнен. СБР), всего	Объем, предусмотренный на реализацию ГП «Охрана окружающей среды» (уточнен. СБР)			
		всего	доля от объема расходов ОБ, %	в том числе на реализацию мероприятий в сфере обращения с ТКО	доля от объема ассигнований на реализацию ГП, %
2022 г.	276 897 647,3	3 523 139,3	1,3	390 292,8	11,1
2023 г.	295 342 255,7	2 774 772,1	0,9	448 150,7	16,1
2024 г.	316 111 791,8	1 299 434,0	0,4	319 429,1	24,6

2025 г.	318 065 385,9 ³⁰	2 923 457,5	0,9	1 489 958,9	51,0
---------	-----------------------------	-------------	-----	-------------	------

Значительный по сравнению с предыдущими годами объем финансирования на реализацию ГП «Охрана окружающей среды» на 2025 год связан с включением капитального гранта в рамках концессионного соглашения (1 090 000,0 тыс. руб.).

В связи с недостаточной проработкой мероприятия ассигнования на капитальный грант, выплата которого предусмотрена концессионным соглашением на создание мусоросортировочного комплекса в Ангарском городском округе, в 2023 г. в сумме 900 000,0 тыс. руб. не использованы, предусмотрены на 2024 г. и вновь не использованы, предусмотрены на 2025 г.

С учетом изменений в концессионное соглашение ассигнования на предоставление капитального гранта распределены на 2025 год в сумме 1 090 000,0 тыс. руб., на 2026 год – 500 623,0 тыс. руб.

Как показали результаты контрольного мероприятия, первоначально предусмотренные объемы ассигнований в течение года изменялись в сторону уменьшения, что связано с экономией по результатам закупок, расторжением соглашений о предоставлении субсидий, переносом ассигнований на последующие периоды в связи с неисполнением мероприятий. Анализ представлен в приложении 2 к отчету.

Неиспользование первоначально запланированных в областном бюджете ассигнований наблюдается по всем субсидиям.

Так, например, объем ассигнований на мероприятия по предоставлению субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты муниципальной собственности в 2023 году уменьшен на 19 696,4 тыс. руб. (56,1%), в 2024 году – на 128 124,4 тыс. руб. (91,3%), что связано с планированием ассигнований без учета условий заключенных контрактов, а также длительным прохождением государственных экспертиз проектной документации, и, как следствие, с нарушением установленных сроков по контрактам, переносом ассигнований на очередной год.

В 2024 году уменьшение ассигнований в сумме 68 929,0 тыс. руб., выделенных на строительство мусороперегрузочной станции в м. Бориса Ольхонского района, произведено в связи с прекращением реализации мероприятия³¹, причиной чему являлись несостоявшиеся аукционы на заключение контракта, необходимость корректировки проектной документации.

Следует отметить, что ранее произведенные расходы на разработку проектной документации на строительство мусороперегрузочной станции в местности м. Бориса в сумме 2 590,0 тыс. руб., в том числе за счет субсидии из областного бюджета – 2 460,5 тыс. руб., являются неэффективными, поскольку отсутствуют дальнейшие действия по получению конечного результата ее использования, что стало следствием некачественной проработки мероприятия как муниципальным образованием, так и Минприроды.

Ассигнования на реализацию мероприятий по предоставлению субсидий на выявление и оценку объектов НВОС и организацию работ по ликвидации НВОС в 2024 году уменьшены на 10 612,1 тыс. руб. (16,3%), в том числе, в связи с расторжением соглашения о предоставлении субсидии г. Тулуну с учетом несостоявшегося аукциона по причине отсутствия заявок.

Фактическое использование бюджетных средств составило в 2022 г. – 380 966,4 тыс. руб., в 2023 г. – 437 767,2 тыс. руб., в 2024 г. – 295 399,7 тыс. руб., что в разрезе мероприятий отражено в таблице:

³⁰ СБР по состоянию на 01.04.2025.

³¹ 3 аукциона, проведенные с целью заключения контракта, признаны несостоявшимися, требуется корректировка проектной документации.

Наименование мероприятия (КЦСР)	Исполнено			Предусмотрено
	2022	2023	2024	2025
Субсидии на выявление и оценку объектов НВОС и организацию работ по ликвидации НВОС (6520172927)	11 302,2	12 060,0	32 185,4	60 379,1
Субсидии на реализацию мероприятий по сбору, транспортированию и утилизации (захоронение) ТКО с несанкционированных мест размещения отходов; с 2024 г. - на реализацию мероприятий, направленных на снижение негативного воздействия отходов на окружающую среду (6520172820)	119 697,8	109 134,6	86 825,8	124 427,9
Субсидии на создание мест (площадок) накопления ТКО (6520172971)	162 897,0	248 326,7	121 820,1	105 860,1
Субсидии на реализацию мероприятий по приобретению комплексов (установок) по обезвреживанию ТКО (6520172933)		49 165,7	42 424,4	32 472,7
Субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, которые осуществляются из местных бюджетов, в целях реализации мероприятий в сфере охраны окружающей среды (6520372620)	40 198,0	6 293,5	12 144,0	76 819,1
Субсидии на осуществление закупки контейнеров для раздельного накопления ТКО (652G252690)	46 871,4	-	-	-
Обеспечение сокращения количества ТКО, направленных на захоронение в Иркутской области (Капитальный грант с целью софинансирования расходов концессионера на создание объекта концессионного соглашения)	-	-	-	1 090 000
Проведение натурных исследований (замеров) массы и объема ТКО по объектам общественного и жилищного назначения в весенний, летний, осенний и зимний периоды года в населенных пунктах Иркутской области и проведение расчетов для определения нормативов накопления ТКО (6520129999)	-	-	12 786,7	-
Всего:	380 966,5	437 767,2	295 399,7	1 489 958,9

По итогам 2022-2023 годов освоение объемов финансового обеспечения мероприятий, предусмотренных к уточненной СБР, составило 97,6%, в 2024 г.- 92,5%.

Невысокий процент освоения средств отмечается по субсидии на осуществление капитальных вложений: за 2022 год на 81,9%, за 2023 год на 40,9%.

По итогам 2024 года не освоены субсидии (22 346,5 тыс. руб.) на выявление и оценку ликвидации НВОС и организацию работ по ликвидации НВОС по объектам г. Зимы, г. Черемхово по причине продления экспертизы проектной документации.

По результатам контрольного мероприятия отмечается недостаточно качественное планирование финансового обеспечения мероприятий, поскольку предусмотренные объемы не обеспечивали скорейшее решение поставленных задач в рамках формирования устойчивой системы обращения с ТКО.

Так, объем ассигнований на реализацию мероприятий по предоставлению субсидий на создание мест (площадок) накопления ТКО в динамике с 2023 года снижается.

Недостаток лимитов бюджетных обязательств приводит к распределению субсидий муниципальным образованиям на плановый период, что нельзя признать обоснованным, поскольку обращения значительного количества муниципальных образований указывают на высокую потребность.

2.1.2. Использование субсидий на создание мест (площадок) накопления ТКО

Места (площадки) накопления ТКО (далее также - контейнерные площадки) играют ключевую роль в функционировании современной системы обращения с ТКО. Организация таких площадок становится первым этапом процесса, определяющим

дальнейшее движение отходов от потребителя к конечному месту переработки или захоронения. Эффективность работы контейнерных площадок напрямую влияет на экологическую ситуацию на территории, на степень удобства для населения и на финансовую нагрузку на местные бюджеты.

Несмотря на то, что с 2019 года из областного бюджета муниципальным образованиям предусмотрено предоставление субсидий на создание мест (площадок) накопления ТКО, в Иркутской области не отпала потребность и не снижается острота вопроса с созданием мест (площадок) накопления ТКО. По итогам контрольного мероприятия КСП области отмечает также недостаточное качество содержания контейнерных площадок, наличие потребности муниципальных образований в замене контейнерного парка. Для регулярного обновления контейнерного парка у муниципальных образований недостаточно финансовых средств. Недостаток финансирования в местном бюджете делают удовлетворение обязанностей муниципальных образований чрезвычайно сложной задачей.

Эта проблема обозначается и на федеральном уровне, о чем свидетельствует Проект № 780703-8 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» (в части правового регулирования создания и содержания мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов), на который Правительство РФ дало положительное заключение, отметив, что вопросы совершенствования правового регулирования указанных отношений заслуживают внимания.

Комитет Государственной Думы по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среде отметил, что вопросы недостаточности инфраструктуры для накопления ТКО остаются в числе наиболее актуальных проблем в области обращения с ТКО.

Оценка использования органами местного самоуправления субсидий на создание мест (площадок) накопления ТКО выявила ряд ключевых проблем, препятствующих эффективному использованию средств и достижению поставленных целей.

Характерной проблемой для МО является низкий уровень планирования и оценки потребности в средствах на мероприятия по обращению с ТКО. Зачастую нехватка качественной аналитики и прогнозирования приводит к серьезным погрешностям в расчетах, когда реальная потребность оказывается существенно завышенной или заниженной.

Так, выявлены случаи, когда заявки муниципальных образований не содержали расчетов обоснования потребности в создании мест (площадок) накопления ТКО и необходимом количестве контейнеров (г. Иркутск, Шелеховский район).

В условиях недостаточных объемов средств областного бюджета для удовлетворения потребностей всех заявившихся муниципальных образований в 2023 году имели место факты получения субсидий на закупку контейнеров не только для обустройства новых контейнерных площадок, но и для замены изношенных контейнеров, что не предусмотрено целью предоставления субсидии (г. Иркутск, г. Черемхово, Шелеховский район, Марковское МО). Важно отметить, что замена контейнеров на новые относится к полномочиям МО по содержанию мест накопления ТКО, тогда как целью предоставления субсидий является оказание финансовой поддержки МО на реализацию ими полномочий в части создания мест накопления ТКО, поскольку эта проблема еще не исключена.

Также отдельные муниципальные образования в 2023 году использовали субсидии на демонтаж существующих контейнерных площадок в рамках их модернизации, что не соответствует цели предоставления субсидии (г. Иркутск – 1 597,6 тыс. руб., г. Черемхово – 67,5 тыс. руб.).

С несоблюдением условий предоставления субсидий в 2-х муниципальных образованиях приобретенные контейнеры не размещены на объектах накопления ТКО, для использования их в процессах накопления ТКО. Все или часть приобретенных контейнеров, оплаченных за счет субсидий в сумме 10 261,9 тыс. руб., на основании договоров определена на хранение, в том числе у того же поставщика, у которого они приобретены (г. Черемхово – 1 206 ед., Марковское МО – 100 ед.).

Такое использование субсидий противоречит принципу результативного, экономного и эффективного использования бюджетных средств (ст.34 БК РФ). Подобная практика приобретения контейнеров «про запас» не соответствует Положению о предоставлении субсидий № 224-пп.

Данная ситуация наглядно демонстрирует неэффективное использование бюджетных средств, которые могли бы быть направлены на обновление и расширение сети контейнерных площадок в других МО, остро нуждающихся в подобной мере поддержки.

С несоблюдением бюджетных полномочий, определенных Бюджетным кодексом РФ (ст.ст. 34, 162), органами местного самоуправления отдельных МО при осуществлении муниципальных закупок не проводился анализ рынка контейнеров для накопления ТКО и бункеров для КГО.

Следствием отсутствия детального изучения рыночных предложений стали неоптимизированные закупки контейнеров и бункеров без адекватного сравнительного анализа предложений, что создавало предпосылки для увеличения бюджетных расходов и снижало эффективность использования выделенных средств (Эхирит-Булагатский район, г. Шелехов, Шелеховский район, Марковское МО, Карлукское МО).

Проверка исполнения условий контрактов показала, что не исключены случаи нарушения установленных контрактами сроков оплаты (г. Черемхово, Эхирит-Булагатский район, г. Иркутск), бездействия по отношению к недобросовестным исполнителям при нарушении ими сроков выполнения работ (г. Черемхово).

Отмечено неэффективное использование средств на приобретение контейнеров с крышками, которые фактически сняты и не используются (Эхирит-Булагатский район).

Администрацией Шелеховского района за счет субсидии была произведена оплата работ по созданию площадки в с. Баклаши Шелеховского района, которая фактически не была создана, в сумме 91,6 тыс. руб.

В ходе контрольного мероприятия муниципальное образование приняло меры к добровольному возврату в областной бюджет суммы нецелевого использования бюджетных средств.

В ходе исполнения муниципальных контрактов не соблюдались Стандарты бухгалтерского учета и Инструкция № 157н³²:

- стоимость контейнерных площадок и контейнеров объединена в единый инвентарный объект (г. Шелехов);

- на приобретенных контейнерах, бункерах, площадках отсутствовали инвентарные номера (г. Иркутск, г. Шелехов, Шелеховский район, Эхирит-Булагатский район, Карлукское МО, Марковское МО);

- осуществлялось планирование и расходование бюджетных средств на содержание мест накопления в отсутствие закрепленного в установленном порядке имущества (г. Иркутск).

³² Инструкция по применению Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений, утвержденная Приказом Минфина России от 01.12.2010 № 157н (далее – Инструкция № 157н).

Во всех проверенных МО, осуществляющих реализацию мероприятий по созданию контейнерных площадок, установлены нарушения порядка применения бюджетной классификации РФ, когда ассигнования отражены по подразделу 0605 «Другие вопросы в области охраны окружающей среды», как областные полномочия по предоставлению субсидий, а не по подразделу 0503 «Благоустройство», исходя из полномочий МО (г. Иркутск, г. Шелехов, г. Черемхово, Ольхонский район, Шелеховский район, Эхирит-Булагатский район, Карлукское МО, Марковское МО).

Отмечены факты ненадлежащего учета приобретенного (созданного) муниципального имущества: не отражены в реестре муниципального имущества (Эхирит-Булагатский район), не закреплены, либо закреплены спустя длительное время (год) за муниципальным учреждением, осуществляющим содержание контейнерных площадок (Марковское МО, Ольхонский район).

Несмотря на то, что в силу Федерального закона № 89-ФЗ содержание контейнерных площадок относится к полномочиям органов местного самоуправления и должно осуществляться в соответствии с требованиями СанПиН 2.1.3684-21, распространены факты ненадлежащего содержания контейнерных площадок, в том числе, по проведению дезинфекции контейнеров (бункеров), профилактических дератизационных, дезинсекционных работ (г. Иркутск, г. Шелехов, Шелеховский район, г. Черемхово, Эхирит-Булагатский район, Ольхонский район, Карлукское МО, Марковское МО).

Новыми Правилами обращения с ТКО № 293 более точно установлено, что содержание контейнерных площадок осуществляют собственники контейнерных площадок, если иное не предусмотрено законодательством РФ в области обращения с отходами производства и потребления.

Органами местного самоуправления не выполняются в полной мере полномочия по экологическому воспитанию и формированию экологической культуры в области обращения с ТКО.

При этом следует отметить, что организация так называемых «субботников», акций по сбору мусора не относится к экологическому воспитанию, а направлена на уборку с привлечением общественных активистов мест общего пользования от мусора, что является следствием отсутствия у населения экологической культуры.

2.1.3. Использование субсидий на реализацию мероприятий по приобретению комплексов (установок) по обезвреживанию ТКО

За счет субсидий из областного бюджета органами местного самоуправления приобретены комплексы обезвреживания: в 2023 г. в Чунском и Тайшетском районах; в 2024 г. – в Катангском и Киренском районах. Всего 7 комплексов³³.

Заявляясь на предоставление субсидий из областного бюджета на приобретение комплексов (установок) по обезвреживанию ТКО, результатом использования которых является приобретение комплексов, муниципальные образования обосновывали потребность в предоставлении субсидий отсутствием санкционированных объектов размещения ТКО, что, в силу положений пункта 17 Единых требований к объектам свидетельствовало о потребности муниципальных образований в создании объектов обезвреживания ТКО.

Как показало контрольное мероприятие, в муниципальных образованиях нормативные правовые акты об организации таких мероприятий на территории муниципальных образований, о принятии на себя расходных обязательств по финансированию комплекса действий, сопровождающих создание объекта

³³ В 2023 году Чунский район – 2 шт., Тайшетский район – 2 шт.; в 2024 году Катангский район – 2 шт., Киренский район – 1 шт.

обезвреживания ТКО, не принимались, техническая документация не разрабатывалась, что приводило к возникновению различных проблем, препятствующих своевременной реализации мероприятий по созданию объектов инфраструктуры в сфере обращения с ТКО.

Как отмечено в настоящем отчете, реализация муниципальными образованиями мероприятий по созданию объектов обезвреживания ТКО³⁴ осуществлялась в отсутствие у муниципальных образований полномочий³⁵.

Использование субсидий из областного бюджета осуществлялось органами местного самоуправления путем размещения муниципального заказа и заключения муниципального контракта на приобретение комплексов по обезвреживанию ТКО.

Однако до заключения муниципального контракта не выполнялась надлежащая подготовка, не осуществлен выбор земельных участков под размещение объектов, не решены вопросы технологического присоединения к электрическим сетям и прочие вопросы, что приводило к значительному затягиванию сроков создания объектов и возникновению рисков неэффективного использования бюджетных средств.

Поскольку в муниципальных образованиях не были приняты правовые акты относительно создания объектов обезвреживания, с отражением, в том числе капитальности такого объекта, то невозможно определить, предусмотрены они к созданию как капитальные объекты, или некапитального характера.

Как следует из действовавших в проверяемый период Единых требований к объектам, создание объекта обезвреживания ТКО требует наличия проектной документации объекта капитального строительства. Ввод в эксплуатацию объектов обезвреживания ТКО должен осуществляться при условии проведения в полном объеме мероприятий по охране окружающей среды, предусмотренных проектной документацией объектов капитального строительства. Эксплуатация объектов должна осуществляться в соответствии с проектной документацией таких объектов и заключением государственной экологической экспертизы в случаях, если получение такого заключения предусмотрено требованиями законодательства РФ.

Таким образом, из прочтения указанных норм следовало, что объекты обезвреживания ТКО создаются как капитальные сооружения.

Постановлением Правительства РФ от 28.05.2025 № 748 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» в Единые требования к объектам внесены изменения, которыми предусмотрено обязательное наличие для объектов некапитального строительства технической документации для ввода объекта в эксплуатацию и для его эксплуатации.

Данное уточнение Единых требований к объектам свидетельствует, что создание объекта обезвреживания возможно как некапитального сооружения, но, в любом случае, не может осуществляться произвольно и должно сопровождаться подготовкой проектной или технической документации.

Выбор места расположения объекта обезвреживания ТКО должен осуществляться с учетом схемы потоков ТКО в соответствии Территориальной схемой в целях обеспечения максимальной экономической эффективности их функционирования.

³⁴ Объекты обезвреживания отходов - специально оборудованные сооружения, которые обустроены в соответствии с требованиями законодательства в области охраны окружающей среды и законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и предназначены для обезвреживания отходов (абзац 25 ст. 1 Федерального закона № 89-ФЗ).

³⁵ Отраслевым Федеральным законом № 89-ФЗ полномочия по созданию объектов инфраструктуры в сфере обращения с отходами (в том числе объекты обезвреживания ТКО) за органами местного самоуправления не закреплены. Отсутствуют такие вопросы местного значения в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Ни на областном, ни на местном уровнях не урегулированы вопросы источников финансового обеспечения иных расходов по созданию объектов обезвреживания (местный бюджет или эксплуатирующая организация).

Установка на земельном участке в 2024 г. и передача комплексов в эксплуатацию эксплуатирующей организации в 2025 г. произведена только в Чунском районе. При этом, понадобился почти год, чтобы комплексы были установлены и введены в эксплуатацию. Дополнительные расходы за счет средств местного бюджета не осуществлялись, произведены за счет ООО «Региональный северный оператор».

На территории Тайшетского района Территориальной схемой запланировано создание 2-х объектов в сфере обращения с ТКО, что не согласуется с нормами п. 17 Единых требований к объектам:

- строительство комплексного объекта обращения с отходами, включая обработку, утилизацию (производство грунта), размещение ТКО мощностью 12,5 тыс. тонн/год, со сроком ввода в эксплуатацию в 2026 году;

- создание объекта обезвреживания ТКО мощностью 12 тыс. тонн/год, ввод в эксплуатацию которого запланирован на 2025 год.

С учетом вывозимого региональным оператором с территории района объема отходов 12,4 тыс. тонн/ год (согласно отчету о деятельности ООО «Региональный северный оператор» за 2023 год) вызывает сомнение потребность в создании 2-х объектов общей мощностью 24,5 тыс. тонн/год.

Межмуниципальный характер объекта инфраструктуры в сфере обращения с отходами – комплексного объекта обращения с отходами, включая обработку, утилизацию (производство грунта), размещение ТКО, свидетельствует об отсутствии у органов местного самоуправления Тайшетского района полномочий на создание таких объектов.

Изложенное свидетельствует о некачественной проработке мероприятий, о несогласованности решений о создании таких объектов.

Созданию объекта обезвреживания ТКО в Тайшетском районе не предшествовало принятие правового акта и (или) технической документации.

Приобретенные еще в 2023 году комплексы на земельном участке не установлены, в эксплуатацию не переданы (находятся в казне муниципального образования), располагаются на территории, прилегающей к зданию администрации района.

Окончательный выбор земельного участка под размещение комплексов осуществлен после их приобретения.

Выбор места расположения объекта обезвреживания ТКО на предмет соответствия схеме потоков ТКО, предусмотренной Территориальной схемой, не оценивался.

Земельный участок выбран исходя из наименьшей стоимости присоединения к электрическим сетям (19 545,0 тыс. руб.), вида его разрешенного использования, наличия автомобильного подъезда, непосредственной близости исторически сложившегося места накопления ТКО.

На момент проверки в муниципальном образовании осуществлялась разработка локального сметного расчета по подготовке земельного участка для размещения комплексов, который предусматривал планировку проезда к площадке, установку арочного ангара (для спецтехники), устройство основания площадки временного накопления, основания для мусоросжигательного оборудования, ограждение территории, другие работы. Прорабатывались различные технические решения для уменьшения его стоимости с согласованием объемов и видов работ с региональным оператором³⁶.

³⁶ Первоначально в ходе проверки представлен расчет на сумму 37 537,0 тыс. руб., в дальнейшем – на 27 475,9 тыс. руб.

Предварительно УФАС по Иркутской области на основании заявления администрации района принято решение о предоставлении региональному оператору муниципальной преференции в виде заключения без проведения торгов договора безвозмездного пользования комплексов на 5 лет для эксплуатации.

Также следует отметить, что отсутствуют основания для уверенности в том, что в 2026 году в Тайшетском районе будет построен комплексный объект в сфере обращения с ТКО.

В Катангском и Киренском районах приобретенные в 2024 г. комплексы не установлены, процесс создания объектов обезвреживания продолжается.

Таким образом, использование органами местного самоуправления средств областного бюджета не привело к достижению предусмотренного Территориальной схемой результату – созданию объектов обезвреживания отходов.

2.1.4. Использование субсидий на реализацию мероприятий по осуществлению капитальных вложений в объекты муниципальной собственности в целях реализации мероприятий в сфере охраны окружающей среды

В проверяемый период субсидии из областного бюджета на создание объектов инфраструктуры в сфере обращения с ТКО предусмотрены 5-ти муниципальным образованиям на реализацию 5-ти мероприятий по разработке проектной документации, 1-у МО на строительство объекта.

В 4-х (80%) муниципальных образованиях мероприятия в первоначально установленный срок не завершены. Более того, они не завершены и на настоящее время.

Мероприятие по строительству мусороперегрузочной станции в м. Бориса Ольхонского района прекращено.

В разрезе объектов информация отражена в таблице:

Цель предоставления субсидии	Объект	Срок реализации мероприятия	
		первоначальный	уточненный
Разработка проектной документации на строительство	1. Полигон ТКО с мусоросортировочной линией, инсинераторной установкой и площадкой мембранного компостирования на территории МО «город Саянск»	2021-2022	2021-2023
	2. Мусороперегрузочная станция в п. Хужир Ольхонского района	2023-2024	2023-2025
	3. Комплекс обработки, утилизации и захоронения ТКО на территории Эхирит-Булагатского р-на (мусоросортировочный комплекс в составе мембранного компостирования биоразлагаемых отходов и карт захоронения ТКО (хвостов) на территории Эхирит-Булагатского р-на)	2023-2024	2023-2025
	4. Полигон с мусоросортировочной станцией в Тайшетском районе	2023-2024	2023-2025
	5. Вторая очередь и реконструкция полигона ТКО в Нижнеудинском районе	2024-2025	
Строительство объектов	1. Мусороперегрузочная станция в м. Бориса Ольхонского района	2024-2025	реализация прекращена

С учетом изменения сроков реализации мероприятий осуществлялся «перенос» объемов ассигнований с текущего финансового года на очередной финансовый год, что отражено в таблице:

Наименование мероприятия, объекта	Ист-ки фин-ния	2023 г.			2024 г.			тыс. руб. 2025 г.
		план		факт	план		факт	план
		перв.	уточн.		перв.	уточн.		
Разработка ПД на строительство	Всего	-	3 321,5	0,0	-	-	-	-

полигона ТКО с мусоросортировочной линией, инсинераторной установкой и площадкой мембранного компостирования на территории МО «город Саянск»	ОБ	-	2 889,7	0,0	-	-	-	-
	МБ	-	431,8	0,0	-	-	-	-
Разработка ПД на строительство мусороперегрузочной станции в п. Хужир Ольхонского района	Всего	6 528,1	6 528,1	0,0	10 550,9	0,0	0,0	17 079,1
	ОБ	6 201,7	6 201,7	0,0	10 023,4	0,0	0,0	16 225,2
	МБ	326,4	326,4	0,0	527,5	0,0	0,0	853,9
Разработка ПД на строительство комплекса обработки, утилизации и захоронения ТКО на территории Эхирит-Булагатского р-на (мусоросортировочный комплекс на территории Эхирит-Булагатского р-на)	Всего	6 767,3	6 767,3	6 731,2	24 515,4	0,0	0,0	24 515,0
	ОБ	6 293,6	6 293,6	6 293,5	23 044,5	0,0	0,0	23 044,5
	МБ	473,7	473,7	473,7	1 470,9	0,0	0,0	1 470,2
Разработка ПД на строительство полигона с мусоросортировочной станцией в Тайшетском р-не	Всего	23 774,9	0,0	0,0	27 416,3	0,0	0,0	28 460,6
	ОБ	22 586,1	0,0	0,0	26 045,3	0,0	0,0	25 045,3
	МБ	1 188,8	0,0	0,0	1 371,0	0,0	0,0	3 415,3
Разработка ПД на строительство второй очереди и реконструкции полигона ТКО, расположенного по адресу: Иркутская область, Нижнеудинский район, Нижнеудинское лесничество, Каменская дача, квартал № 87 (выдел 37, 39)	Всего	-	-	-	13 800,0	13 800,0	13 800,0	13 893,4
	ОБ	-	-	-	12 144,0	12 144,0	12 144,0	12 504,1
	МБ	-	-	-	1 656,0	1 656,0	1 656,0	1 389,3
Строит-во мусороперегрузочной станции в м. Бориса Ольхонского района	Всего	-	-	-	72 556,9	-	-	-
	ОБ	-	-	-	68 929,0	-	-	-
	МБ	-	-	-	3 627,9	-	-	-
Всего на реализацию мероприятий	Всего	37 070,3	16 616,9	6 731,2	148 839,5	13 800,0	13 800,0	83 948,1
	ОБ	35 081,4	15 385,0	6 293,5	140 186,2	12 144,0	12 144,0	76 819,1
	МБ	1 988,9	1 231,9	473,7	8 653,3	1 656,0	1 656,0	7 128,7

Основной причиной переноса сроков реализации, в этой связи финансового обеспечения, является нарушение исполнителями сроков подготовки проектной документации и получения положительных заключений государственных экспертиз проектной документации.

При этом, как показала проверка, в Тайшетском районе затягивание сроков реализации мероприятия по подготовке проектной документации связано с некачественным его планированием со стороны органов местного самоуправления, поскольку на момент направления заявки, заключения соглашения о предоставлении субсидии, заключения муниципального контракта на проектирование не были решены вопросы с земельными участками, на которых необходимо расположить подъездные дороги к объекту³⁷, с финансовым обеспечением технологического присоединения к электрическим сетям, что повлекло неполное предоставление исходных данных для проектирования и, как следствие, затягивание сроков выполнения работ.

С учетом длительности решения вопросов с земельными участками, относящимися к федеральной собственности, усматриваются высокие риски не завершения мероприятия и в текущем году.

Продление сроков выполнения работ, являющихся существенным условием контрактов, сопровождалось нарушением требований Федерального закона № 44-ФЗ.

³⁷ Подъездная автомобильная дорога к полигону находится на землях лесного фонда, и, согласно проектной документации, примыкает к земельному участку, находящемуся в собственности РФ.

Так, в 2024 году в Эхирит-Булагатском, Ольхонском районах срок выполнения работ по контрактам продлен при отсутствии соответствующих оснований, предусмотренных ст. 95 Федерального закона № 44-ФЗ, а также при отсутствии соответствующих решений местных администраций о внесении изменений в существенные условия контракта, принятие которых допускается ч. 65.1 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ при возникновении независимых от сторон контракта обстоятельств, влекущих невозможность его исполнения.

Несмотря на продление сроков, выполнение работ по разработке проектной документации объекта в Эхирит-Булагатском районе, срок которого истек 30.12.2024, не завершено.

Проектировщиком не получены положительные заключения государственных экспертиз проектной документации, не исполнены обязательства по разработке проекта санитарно-защитной зоны, по получению в аккредитованной организации экспертного заключения о проведении санитарно-эпидемиологической экспертизы в отношении проекта санитарно-защитной зоны, и установлению санитарно-защитной зоны, что могло стать следствием некачественной подготовки органами местного самоуправления технического задания, которым именно подрядчику делегированы вопросы согласования земельных участков, что относится к полномочия органов местного самоуправления. Однако, на санитарно-защитную зону объекта накладываются 9 смежных с объектом участков земель сельскохозяйственного назначения с видом разрешенного использования «Для ведения личного подсобного хозяйства» и «Для производства и реализации сельскохозяйственной продукции» с оформленным правом собственности как физическими, так и юридическим лицом, с которыми требуется соответствующее согласование.

Следует отметить, что в областном бюджете с целью строительства этого объекта предусмотрено распределение муниципальному образованию субсидии в рамках регионального проекта «Экономика замкнутого цикла» за счет средств региона на 2026 г. - 871 792, 2 тыс. руб., на 2027 г. - 1 122 023,7 тыс. руб. (всего 1 993 815,9 тыс. руб.).

Возможность получения средств федерального бюджета в рамках федерального проекта «Экономика замкнутого цикла» связана с наличием положительного заключения государственных экспертиз на проектную документацию³⁸.

Затягивание сроков разработки проектной документации с получением положительных заключений государственных экспертиз влечет риски перераспределения областных субсидий, непредставления Иркутской области средств федерального бюджета.

Результаты контрольного мероприятия показали, что муниципальными образованиями повсеместно не соблюдается порядок осуществления бюджетных инвестиций, предусмотренный ст. 79 БК РФ.

Во всех проверенных муниципалитетах (Тайшетском, Ольхонском, Эхирит-Булагатском районах) планирование ассигнований на осуществление капитальных вложений и реализация мероприятий производилось в отсутствие соответствующих решений об осуществлении бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности.

³⁸ Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации региональных проектов, предусматривающих мероприятия по созданию объектов инфраструктуры для организации системы обращения с ТКО на Байкальской природной территории, для достижения целей, показателей и результатов федерального проекта «Экономика замкнутого цикла», входящего в состав национального проекта «Экологическое благополучие», утвержденные Постановлением Правительства РФ от 14.05.2025 № 640-пп, в числе документов об объекте отбора предусматривают наличие положительного заключения государственных экспертиз.

Допущены нарушения условий контракта в части сроков оплаты выполненных работ (Эхирит-Булагатский район).

Начавшаяся в 2021 году подготовка проектной документации на строительство полигона в г. Саянске не завершена по итогам 2023 года в связи с получением отрицательного заключения государственной экологической экспертизы на проектную документацию. За период 2023-2024 годов разработанная проектная документация 4 раза направлялась в Росприроднадзор для прохождения экологической экспертизы: дважды отзывалась, дважды получено отрицательное заключение, что в дальнейшем требовало прохождения общественных обсуждений.

В 2025 году проектная документация в 5-й раз направлена в Росприроднадзор на экологическую экспертизу. В этой связи по итогам 2023 года не обеспечено достижение результата использования субсидии, использованной в предыдущие годы, что повлекло направление министерством строительства требования о возврате средств в областной бюджет в сумме 206,3 тыс. руб.

За период с 2022 года завершено строительство, включен в государственный реестр размещения отходов, в 2024 г. введен в эксплуатацию полигон в Слюдянском районе с объектом обработки; в 2025 г. начата эксплуатация полигона в п. Михайловска Черемховского района. Однако не получено ни одной проектной документации с положительным заключением государственных экспертиз, что исключает перспективы получения в ближайшее время соответствующих объектов.

По мнению КСП области, отраженная ситуация с реализацией основополагающих для формирования устойчивой системы обращения с ТКО мероприятий по созданию объектов инфраструктуры связана, в том числе, с отсутствием в силу федерального законодательства у органов местного самоуправления как в сфере охраны окружающей среды, так и в сфере обращения с отходами полномочий по созданию объектов инфраструктуры.

2.2. Анализ достижения запланированных результатов реализации мероприятий, региональных проектов, обеспечивающих создание устойчивой системы обращения с ТКО и формирование ЭЗЦ

ГП «Охрана окружающей среды» на 2019-2025 годы утратила силу с 01.01.2024.

Новая ГП «Охрана окружающей среды» действует с 01.01.2024.

Результативность и эффективность государственной программы, как документа стратегического планирования, оценивается по выполнению запланированных целевых индикаторов (показателей) и мероприятий в установленные сроки.

Перечень целевых индикаторов (показателей), на достижение которых направлены мероприятия структурных элементов двух ГП «Охрана окружающей среды», и их фактическое достижение представлены в приложении 3 к отчету.

Согласно отчетным данным об исполнении мероприятий прежней ГП «Охрана окружающей среды», за период 2022-2023 годов плановые целевые показатели достигнуты в полном объеме, по отдельным показателям с превышением плановых значений, за отдельными исключениями³⁹.

Фактическая доля направленных на захоронение ТКО, в том числе прошедших обработку (сортировку), в общей массе образованных ТКО, подтвержденная

³⁹ Количество ликвидированных мест несанкционированного размещения ТКО в 2023 году: план - 33 ед., факт - 32 ед.; количество разработанных проектных документаций для объектов капитального строительства в 2022 году: план - 1, факт - 0; доля импорта оборудования для обработки и утилизации: план -37%, факт - 0%.

исключительно отчетными данными об исполнении мероприятий, достигнута со снижением к плановому значению:

- за 2022 год на 2,4% (план - 99,9%, факт - 97,5%),
- за 2023 год на 2,6% (план - 99,9%, факт - 97,3%),
- за 2024 год на 5% (план - 99,9%, факт – 94,9%).

На 2025 год показатель по доле захораниваемых ТКО в общей массе образованных ТКО предусмотрен в размере 99,9%.

Таким образом, несмотря на фактическое ежегодное снижение показателя доли направленных на захоронение ТКО, плановый показатель остается неизменным на протяжении нескольких лет (2022-2025 гг. – 99,9%) и близким по своему значению к 100%, это указывает на определенные риски относительно возможности достижения к 2030 году показателей по сортировке 100% ТКО и снижению количества захораниваемых отходов в 2 раза.

Изменение показателя в лучшую сторону зависит и его достижение может быть обеспечено в результате создания объектов в сфере обращения с отходами.

По мнению Минприроды, для достижения указанных показателей к 2030 году необходимо создание 9 комплексных объектов обращения с ТКО (с мощностью объектов в части обработки - 665,8 тыс. тонн в год) и двух мусороперегрузочных станций.

Однако, динамика показателей по снижению доли захораниваемых ТКО и увеличению доли обрабатываемых ТКО в общей массе образованных согласно паспорту РП «Экономика замкнутого цикла», действующего с 2025 года, наблюдается только с 2027 года в значительной степени за счет строительства мусоросортировочного комплекса в составе мембранного компостирования биоразлагаемых отходов в Ангарском городском округе, завершение которого предусмотрено на 2026 год. Однако, с учетом планируемого продления срока концессионного соглашения достижение показателя в запланированные сроки не будет обеспечено.

Для достижения показателей РП «Экономика замкнутого цикла», реализация которого начата с 01.01.2025, предусмотрены следующие мероприятия: строительство (срок реализации 2026 год); строительство и ввод в промышленную эксплуатацию объектов инфраструктуры для организации системы обращения с ТКО (2025-2029 годы)⁴⁰.

В проверяемом периоде не осуществлялась реализация мероприятий по строительству объектов размещения и обработки ТКО, что могло бы способствовать увеличению плановых значений показателей (результатов).

Целевые показатели по разработке проектной документации не достигались.

Так, по итогам 2022-2023 гг. в рамках основного мероприятия «Строительство (реконструкция) объектов утилизации, переработки и размещения отходов производства и потребления, а также выполнение проектных и изыскательских работ в целях строительства указанных объектов» не достигнут целевой показатель по количеству разработанных проектных документов для объектов капитального строительства, так как разработанная проектная документация на строительство полигона ТКО на территории г. Саянска не прошла государственную экспертизу.

⁴⁰ Ввод в эксплуатацию 2025 год: объекты обезвреживания (инсертаторы) – Киренский район, Тайшетский район, Катангский район (с. Подволошино, с. Ербогачен); 2026 год: объекты обезвреживания (инсертаторы) - Мамско-Чуйский район, Катангский район (с. Непа, с. Преображенка), Осинский район, Тулунский район; 2027 год: объекты обезвреживания (инсертаторы) Жигаловский район, Бодайбинский район, комплексный объект Тайшетский район, МСК Эхирит-Булагатский район; 2028 год: МСК г. Саянск, Усть-Кутский район, полигон ТКО г. Нижнеудинск, полигон г. Ангарск; 2029 год: МСК п. Михайловка Черемховский район, комплексный объект в г. Усть-Илимск, г. Братск, МСЗ в г. Ангарске.

В 2024 году в рамках РП «Комплексная система обращения с ТКО» не завершены работы по подготовке проектной документации на строительство (реконструкцию) объектов в 3-х МО: мусороперегрузочная станция в п. Хужир Ольхонского района, мусоросортировочный комплекс в составе мембранного компостирования биоразлагаемых отходов и карт захоронения ТКО (хвостов) на территории Эхирит-Булагатского района, полигон с мусоросортировочной станцией в Тайшетском районе.

При этом, в связи с его недостижением, предусмотренный целевой показатель, измеряемый количеством разработанных проектных документов, изменен на единицу измерения в долях выполненных проектных работ, который по итогам года и был достигнут (Нижнеудинский район, 50%).

По итогам 2024 года целевой показатель Госпрограммы «Доля обработки (сортировки), утилизации и захоронения ТКО от общей массы образованных ТКО», целевой показатель регионального проекта «Доля ТКО, направленных на обработку (сортировку), в общей массе образованных ТКО» улучшили свое значение с плановых 2,0% до фактических 4,8%, с плановых 2,8% до фактических 3,3% за счет увеличения комплексов сортировки отходов на одном из полигонов (Слюдянский район, где в 2024 г. был введен в эксплуатацию полигон с элементами сортировки).

Однако такие незначительные достижения пока еще не характеризуют обращение с отходами в Иркутской области в части обеспечения обработки (сортировки) отходов с положительной стороны.

Следует отметить некорректное планирование на 2025 год показателей РП «Экономика замкнутого цикла» без учета достигнутого в предыдущем периоде уровня по доле направленных на захоронение и обработку ТКО.

В сравнении с прежней новая ГП «Охрана окружающей среды» в большинстве предусматривает целевые показатели в долевым (процентном) выражении к базовому значению (2022-2023 гг.).

Необходимо отметить, что установленные в долях значения целевых показателей, в том числе ликвидация несанкционированных свалок, обеспеченность МО установками по обезвреживанию ТКО, приобретение контейнеров для накопления ТКО, обустройство контейнерных площадок, не являются информативными, указывающими на изменение в лучшую сторону ситуации в сфере обращения с отходами.

Так, РП «Чистая страна (Генеральная уборка)» в 2024 году предусмотрено установление одного целевого показателя «Доля ликвидированных свалок к общему количеству выявленных свалок, предусмотренных территориальной схемой по обращению с отходами в Иркутской области» для двух мероприятий: по ликвидации мест несанкционированного размещения отходов и по выявлению и ликвидации объектов НВОС.

Показатель, установленный на 2024 г. в доле к общему количеству выявленных свалок, увязанный с Территориальной схемой обращения с отходами, которая не корректировалась с 2023 года⁴¹, в связи с чем ее показатели являются неактуальными, является некорректным.

Также следует отметить, что предусмотренные для достижения показателя наряду с мероприятиями по ликвидации несанкционированных свалок мероприятия по выявлению и ликвидации НВОС не влияют на достижение целевого показателя по доле

⁴¹ Согласно приложению 5.5. «Несанкционированные свалки» раздела 5. Территориальной схемы обращения с отходами количество несанкционированных мест размещения отходов – 874 ед. По данным службы государственного экологического надзора Иркутской области на территории Иркутской области ежегодно выявляются неучтенные несанкционированные свалки (2023 год – 94, 2024 год – 93).

ликвидированных свалок, поскольку за проверяемый период осуществлялось обследование и разработка проекта ликвидации НВОС. По итогам 2023 года разработана проектная документация на ликвидацию несанкционированной свалки в п. Талой г. Слюдянка, в 2024 году - промышленной площадки завода «Востсибэлемент» (г.Свирск). Разработка проектной документации на ликвидацию несанкционированных свалок- объектов НВОС в г. Черемхово, г. Зима, завершение которой планировалось в 2024 году, завершено в январе-феврале 2025 года.

Показатели РП «Создание эффективной системы обращения с ТКО», в рамках которого реализуются мероприятия по созданию контейнерных площадок, приобретению контейнеров для ТКО, установок по обезвреживанию ТКО, достигнуты с превышением плановых значений.

Однако их достижение не транслирует динамику, свидетельствующую о развитии инфраструктуры по обращению с ТКО.

Достижение, согласно отчетности, показателя по обеспечению МО установками по обезвреживанию ТКО (приобретено 7 установок⁴²), не свидетельствует о достижении конкретных результатов, обозначенных Территориальной схемой (создание объектов обезвреживания отходов). Создан один объект обезвреживания отходов путем ввода в эксплуатацию комплексов⁴³.

Потребность муниципальных образований в создании контейнерных площадок и приобретении контейнеров не обеспечена, проблема создания необходимых условий накопления в сфере обращения с ТКО для населения не исключена.

Как следствие, отсутствие достаточного количества контейнерных площадок и контейнеров для накопления ТКО является одной из причин образования несанкционированных свалок.

Таким образом, наименования и значения целевых индикаторов (показателей) структурных элементов Госпрограмм не характеризуют улучшение ситуации в сфере охраны окружающей среды, не нацелены на достижение значимых результатов создания устойчивой системы обращения с ТКО.

Необходимо отметить, что согласно Сводному годовому докладу о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ Иркутской области по итогам 2024 года эффективность ГП «Охрана окружающей среды» оценена «ниже среднего», показатель эффективности составил 89,7 %.

Оценка эффективности предоставления субсидий местным бюджетам составляет 91,3%.

В абсолютных значениях в разрезе мероприятий результаты использования бюджетных средств отражены в таблице.

Наименование мероприятия/результат	2022 год		2023 год		2024 год		2025
	план	факт	план	факт	план	факт	план
Субсидии МБ на реализацию мероприятий на закупку контейнеров для раздельного накопления ТКО							
Закуплено контейнеров для раздельного накопления ТКО, шт.	1 736	2 305	-	-	-	-	-
Субсидии МБ на реализацию мероприятий приобретению комплексов (установок) по обезвреживанию ТКО							
Приобретено комплексов (установок) по обезвреживанию ТКО, ед.	-	-	4	4	3	3	3
Субсидии МБ на создание мест (площадок) накопления ТКО							
Приобретено контейнеров и (или) бункеров для накопления ТКО, шт.	3 006	3 006	4 900	4 900	1945	1968	1028

⁴² 2023 год – 4 шт. Чунское МО, Тайшетское МО, 2024 год – 3 шт. (Киренское МО, Катангское МО).

⁴³ Акт о вводе объекта в эксплуатацию от 21.10.2024; к эксплуатации объектов обезвреживания эксплуатирующая организация в лице ООО «PCO» приступила в январе 2025 года после установки тарифа на данный вид деятельности.

Создано мест (площадок) накопления ТКО, шт.	1 226	1 226	1 400	1 400	552	560	382
Субсидии МБ на реализацию мероприятий, направленных на снижение негативного воздействия отходов на окружающую среду							
Ликвидировано мест несанкционированного размещения отходов, шт.	58	55	33	32	72	72	45
Субсидии МБ на реализацию мероприятий по выявлению объектов накопленного вреда окружающей среде и организацию ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде							
Проведено необходимое обследование объекта НВОС, разработан проект ликвидации НВОС и его утверждение.	-	-	1	1	3	1	4
Субсидии МБ на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, которые осуществляются из МБ, в целях реализации мероприятий в сфере охраны окружающей среды							
Достигнута стопроцентная строительная готовность объекта	1	1	-	-	-	-	-
Выполнено проектных работ по строительству (реконструкции) объектов муниципальной собственности по утилизации, переработке, обработке и размещению ТКО (с получением положительных заключений государственных экспертиз), шт.	1	0	3	0	3 (на начало года)	-	4
Выполнено проектных работ, %	-	-	-	-	50 (ред. от 10.07.2024)	50	-

Цель 3. Оценка реализации мер, направленных на ликвидацию мест несанкционированного размещения отходов, в том числе являющихся объектами накопленного вреда.

3.1. Анализ динамики количества мест несанкционированного размещения отходов на территории Иркутской области, в том числе являющихся объектами накопленного вреда

Наличие мест несанкционированного размещения отходов (далее также – свалки, несанкционированные свалки отходов) является достаточно серьезной угрозой для экологии и здоровья населения.

Их появление обусловлено различными факторами, включая низкий уровень экологического сознания населения, недостаточность инфраструктуры для сбора и накопления отходов, отсутствие правового регулирования многих отношений, связанных с отходами различного характера, организационные проблемы.

Необходимо отметить, что отсутствие федерального правового регулирования в сфере выявления, учета и организации ликвидации несанкционированных свалок отходов, в частности, в части разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти, создает серьезные препятствия для эффективного решения проблемы⁴⁴.

⁴⁴ Отсутствует правовое регулирование разграничения полномочий между уровнями публичной власти по ликвидации мест несанкционированного размещения отходов, в том числе, расположенных на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 30.05.2023 № 27-П по результатам оценки этих обстоятельств признаны неконституционными п. 14 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ и п. 2 ст. 13 Федерального закона № 89-ФЗ в той части, которая позволяет возлагать на органы местного самоуправления обязанности по ликвидации несанкционированных свалок на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена.

Конституционным судом РФ указано, что ликвидация несанкционированных мест накопления ТКО (свалок, несанкционированных свалок) на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, является ответственностью органов публичной власти всех уровней в равной степени. Конституционный Суд РФ подчеркнул важность совместных усилий всех уровней власти в борьбе с несанкционированными свалками. Это означает, что как федеральные, так и региональные и муниципальные органы должны координировать свои действия для эффективной ликвидации таких объектов. В данном контексте особое значение имеет развитие механизмов межведомственного взаимодействия, позволяющих оперативно выявлять и устранять проблемы, связанные с накоплением твердых коммунальных отходов.

В федеральном законодательстве (Федеральные законы № 7-ФЗ и № 89-ФЗ) даже понятие несанкционированных свалок отсутствует.

Отдельные упоминания имеются в Правилах обращения с ТКО. Определение несанкционированной свалки отходов⁴⁵ дано в Методологии расчета показателя «Количество несанкционированных свалок отходов», утвержденной Приказом Росприроднадзора от 02.02.2021 № 31 (далее также – Приказ Росприроднадзора № 31), который является ведомственным правовым актом.

В Методологии, утвержденной Приказом Росприроднадзора № 31, предусмотрено, что формируемая им информация имеет статус официальной статистической информации. Однако согласно п. 2 Методологии, ее применение имеет ограниченный круг субъектов. Даже установленное Методологией понятие выявленной свалки связано с деятельностью упомянутых в ней государственных органов.

В силу изложенного формируемые органами Роспотребнадзора сведения о свалках являются неполными.

Поскольку официальные механизмы учета таких объектов не предусмотрены, объективные данные о количестве несанкционированных свалок на территории Иркутской области отсутствуют.

Источники предоставляют различную информацию о количестве свалок, что создает сложности для формирования достоверной статистики и эффективного планирования мероприятий по ликвидации свалок:

- по данным Территориальной схемы по состоянию на октябрь 2023 года – 874 свалки;

- по данным Межрегионального управления Росприроднадзора, сформированным в соответствии с Методологией, утвержденной Приказом Росприроднадзора № 31, по состоянию на 31.12.2024 – 142 шт.

Как видно, данные Межрегионального управления Росприроднадзора существенно отличаются от данных, отраженных в Территориальной схеме⁴⁶, что подтверждает само управление.

Постановлением Конституционного Суда РФ № 27-П федеральному законодателю предписано внести соответствующие изменения в правовое регулирование.

Соответствующий федеральный закон не принят.

Проектом федерального закона № 751834-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в развитие положений Постановления Конституционного Суда РФ от 30.05.2023 № 27-П с 01.01.2026 предлагается регулирование порядка выявления мест несанкционированного складирования отходов, однако на момент завершения контрольного мероприятия проект федерального закона рассмотрен только в первом чтении (22.01.2025).

⁴⁵ Несанкционированная свалка отходов - территория, используемая для размещения отходов производства и потребления, в том числе твердых коммунальных отходов, но не предназначенная для размещения отходов, и (или) объект размещения отходов, не обустроенный в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и не включенный в государственный реестр объектов размещения отходов и (или) в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде, для которых выполняется хотя бы одно из следующих условий: площадь указанных территорий и (или) объекта составляет более 10 кв. метров; объем размещения отходов производства и потребления на указанных территориях и (или) объекте составляет более 5 куб. метров.

⁴⁶ В 2022 году выявлено -184 свалки, ликвидировано на конец отчетного периода 2022 года – 204 свалки, на конец отчетного периода 31.12.2022 количество несанкционированных свалок отходов на территории Иркутской области составило 277 шт.

В 2023 году выявлено -135 свалок, ликвидировано на конец отчетного периода 2023 года - 261 свалка, на конец отчетного периода 31.12.2023 количество несанкционированных свалок отходов на территории Иркутской области составило 151 шт.

В 2024 году выявлено -126 свалок, ликвидировано на конец отчетного периода 2024 года - 135 свалок.

Службой экологического надзора ежегодно регистрируются новые свалки. Например, в 2022 году было выявлено 89 свалок, в 2023 году – 94, в 2024 году – 93⁴⁷.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что за период 2022–2024 годов в области ликвидировано 440 свалок:

- 159 свалок ликвидировано⁴⁸ за счет субсидий из областного бюджета (на что использовано средств областного бюджета в объеме 315 658,2 тыс. руб.);

- 281 свалка ликвидирована за счет экологических платежей, поступающих в местные бюджеты.

Таким образом, понимание о количестве, объемах и содержании несанкционированных свалок важно и необходимо для качественного планирования работы по организации ликвидации таких мест.

В Иркутской области меры по ликвидации свалок не основаны на системном подходе и последовательном планировании. Действия по ликвидации свалок носят фрагментарный и эпизодический характер, без четко выстроенной стратегии, без учета реального уровня негативного воздействия свалок на окружающую среду.

Важным шагом для повышения эффективности этой деятельности является актуализация Территориальной схемы обращения с отходами, инвентаризация существующих свалок и их последующая классификация по площади, объему и степени воздействия на окружающую среду. Это позволит точнее расставить приоритеты при распределении средств на соответствующие мероприятия и оптимизировать расходы бюджета.

Следует отметить, что в рамках решения вопросов о ликвидации свалок, в условиях пробелов правового регулирования сложилась судебная практика, когда по искам прокуроров суды возлагают обязанность по ликвидации свалок на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, на органы местного самоуправления. Причем свалок не только ТКО, но и промышленных свалок с многолетней историей.

С начала действия реформы в сфере обращения с ТКО системное решение вопросов со свалками, возникшими до 2019 года, не осуществлялось. Отдельные из таких свалок признаны объектами НВОС, в том числе после вынесенных судебных решений, что создает сложности в организации их ликвидации, поскольку статус объекта НВОС требует подготовки проектной документации с определением наиболее экологичного способа ликвидации объекта НВОС, тогда как в отношении несанкционированных свалок не урегулированы отношения о способах и механизмах их ликвидации.

Таким образом, в целом объективно оценить ситуацию с несанкционированными свалками на территории области не представляется возможным.

Сложившаяся ситуация требует совершенствования правового регулирования учета свалок, создания системы учета и мониторинга несанкционированных свалок, разработки критериев приоритизации ликвидации свалок, а также повышения прозрачности и эффективности использования бюджетных средств, выделяемых и используемых на их ликвидацию.

Методология, утвержденная Приказом Роспотребнадзора № 31, требует дополнения ее нормами об участии органов местного самоуправления муниципальных образований в

⁴⁷ По данным службы государственного экологического надзора Иркутской области, полученным в ходе контрольного мероприятия.

⁴⁸ По итогам 2022 года за счет субсидий ликвидировано 55 свалок, за 2023 год - 32, за 2024 год – 72 несанкционированные свалки.

формировании данных, направляемых Службой экологического надзора в Межрегиональное управление Роспотребнадзора.

Представляется целесообразным введение комплексной системы оценки, которая позволила бы отслеживать динамику улучшения экологической ситуации и оценивать реальный вклад мероприятий по ликвидации свалок, путем установления соответствующих показателей и методик их измерения.

Только благодаря комплексной системе показателей можно будет получать объективную картину о масштабах проделанной работы и ее реальном эффекте. Эффективные мероприятия должны постепенно снижать уровень негативного воздействия на окружающую среду, улучшать экологическую обстановку и создавать устойчивую платформу для предотвращения рекуррентного образования свалок.

Сложная ситуация в области и с объектами НВОС.

В ГРОНВОС значатся 83 объекта НВОС. Из них 79 объектов (95,2%) являются несанкционированными свалками отходов.

Большая доля объектов НВОС (57 или 68,7%) расположена на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, в том числе 54 несанкционированные свалки, организация ликвидации которых относится к полномочиям органов публичной власти Иркутской области.

В силу норм ст.ст. 80.1, 80.3 Федерального закона № 7-ФЗ с изменениями, вступившими в силу с 01.10.2023⁴⁹, выявление и организация ликвидации НВОС применительно к территориям, не находящимся в собственности муниципального образования, отнесена к полномочиям субъекта РФ.

Причем, особо следует отметить, что обследование и оценка выявленных объектов НВОС осуществляются федеральными органами исполнительной власти (ст. 80.1 Федерального закона № 7-ФЗ).

В этой связи следует отметить, что необоснованно в Планы природоохранных мероприятий Иркутской области⁵⁰ на 2022-2024 гг., на 2024-2026 гг. включались мероприятия по выявлению, обследованию и оценке, организации ликвидации НВОС, расположенных на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, за счет экологических платежей, являющихся доходами местных бюджетов.

Такие объекты подлежат ликвидации в рамках полномочий Минприроды.

Однако, следует отметить, что в Иркутской области вопросы расходных обязательств и финансового обеспечения организации ликвидации объектов НВОС, большинство из которых являются несанкционированными свалками отходов, расположенными на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, не решены.

Не начато решение вопросов, связанных с необходимостью организации ликвидации объектов НВОС, в отношении которых имеются вступившие в силу решения судов Иркутской области о возложении ликвидации их в качестве несанкционированных свалок на органы местного самоуправления. В настоящее время такие объекты находятся на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, что в силу положений ст. 80.3 Федерального закона № 7-ФЗ, ст. 85 Бюджетного кодекса РФ

⁴⁹ Федеральный закон от 04.08.2023 №449-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁵⁰ Обязанность разработки которого и утверждения органом исполнительной власти субъекта РФ установлена Постановлением Правительства РФ от 02.08.2022 № 1370 «О порядке разработки и согласования плана мероприятий, указанных в пункте 1 статьи 16.6, пункте 1 статьи 75.1 и пункте 1 статьи 78.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды», субъекта Российской Федерации».

исключает право несения бюджетных расходов органами местного самоуправления, независимо от источника этих доходов.

3.2. Анализ мер, принимаемых органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с целью ликвидации мест несанкционированного размещения отходов, в том числе являющихся объектами накопленного вреда

Как показало контрольное мероприятие, в Иркутской области органы местного самоуправления организуют ликвидацию мест несанкционированного размещения отходов за счет средств местных бюджетов.

Из областного бюджета на эти цели с 2019 года предусмотрено предоставление муниципальным образованиям субсидий на ликвидацию несанкционированных свалок отходов. С 2022 года в силу норм ст.ст. 16.6, 75.1, 78.2 Федерального закона № 7-ФЗ, Правил разработки и согласования плана природоохранных мероприятий⁵¹ несанкционированные свалки органами местного самоуправления ликвидируются за счет доходов местных бюджетов от экологических платежей.

Решение вопросов, связанных с ликвидацией мест несанкционированного размещения отходов, выявлением и организацией ликвидации объектов НВОС в рамках полномочий органов государственной власти Иркутской области не осуществляется.

Такие мероприятия не планируются и не реализуются. При этом следует отметить, что в ведении Минприроды имеется специализированное ОГКУ «Дирекция по эксплуатации ГТС и ликвидации экологического вреда».

Принятое с сентября 2019 года Положение о предоставлении субсидий № 741-пп (признано утратившим силу в июне 2024 года) предоставление субсидий связывало с полномочиями органов местного самоуправления по участию в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на реализацию мероприятий по сбору, транспортированию и утилизации (захоронению) твердых коммунальных отходов с несанкционированных мест размещения отходов, в то время, когда Федеральный закон № 89-ФЗ таких полномочий в рамках обращения с ТКО не предусматривал.

На смену указанному Положению в августе 2023 года принято Положение о предоставлении субсидий № 715-пп, которым целью предоставления субсидий местным бюджетам из областного бюджета предусмотрена реализация мероприятий, направленных на снижение негативного воздействия отходов на окружающую среду, под которыми понимаются мероприятия по ликвидации мест несанкционированного размещения отходов.

Положением о предоставлении субсидий № 715-пп предоставление субсидий предусмотрено как муниципальным районам, так и городским (сельским) поселениям, что не увязывается с вопросами местного значения муниципальных образований первого уровня (городских и сельских поселений). В силу Федерального закона № 131-ФЗ и Федерального закона № 7-ФЗ за муниципальными образованиями первого уровня не закреплены вопросы в сфере охраны окружающей среды.

Характер и масштаб проблем со свалками указывает на необоснованность предусмотренного Положением о предоставлении субсидий № 715-пп конкурсного отбора

⁵¹ Правила разработки и согласования плана мероприятий, указанных в пункте 1 статьи 16.6, пункте 1 статьи 75.1 и пункте 1 статьи 78.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды», субъекта Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 02.08.2022 № 1370 (далее - Правила разработки и согласования плана природоохранных мероприятий).

муниципальных образований, критерием которого является размещение отходов в объеме не менее 100 м³ в местах несанкционированного размещения отходов.

Такой подход не обеспечивает системность решения проблем, не нацелен на выстраивание системы приоритизации, значимости ликвидации крупных свалок, оказывающих более высокое негативное воздействие на окружающую среду уже в силу своего объема.

Об этом свидетельствует и процедура конкурсного отбора, в рамках которого министерство осуществляет оценку муниципальных образований в соответствии с критериями, по результатам которого формирует рейтинг, определяет победителей отбора.

В основе формирования перечня несанкционированных мест размещения отходов, образованных на территории Иркутской области и подлежащих ликвидации в первоочередном порядке, должны быть результаты проведенной Минприроды предварительной оценки количества несанкционированных свалок, их состава, площади, степени оказания негативного воздействия на окружающую среду.

Анализ результатов рассмотрения заявок муниципальных образований на предоставление субсидий в 2022-2024 годах изложен в таблице:

	2021 год (отбор на 2022 год)	2022 год			2023 год			2024 год отбор на 2025 год, плановый период 2026, 2027 годов
		отбор на 2023 год	доп. отбор	всего	отбор на 2024 год, плановый период 2025, 2026 годов	доп. отбор	всего	
Подано заявок всего	50	62	10	72	33	1	34	27
Принято решение о предоставлении субсидий на очередной финансовый год, из них:	26	15	1	16	14	1	15	15*
-городской округ	1	1	-	1	-	1	-	-
-муниципальный район	4	2	-	2	1	-	-	1
- городское поселение	5	2	-	2	1	-	-	2
-сельские поселения	16	9	1	10	12	-	-	14
Принято решение об отказе	-	31	9	40	19	-	19	10**

* в том числе МО, подавшие по две заявки (Хор-Тагнинское МО, Алятское МО),

** в том числе МО, подавшие по две заявки (Бильчирское МО, МО «Братский район»)

Приняты решения о предоставлении субсидий на 2022 г. – 26 муниципальным образованиям, на 2023 г. – 16 МО, на 2024 г. - 15 МО. На 2025 год субсидия распределена 15 МО.

Как видно из таблицы решения о предоставлении субсидий принимались в большем количестве в отношении городских и сельских поселений, что, как отмечено выше, не согласуется с полномочиями муниципальных образований первого уровня.

Количество поданных на отбор заявок (2021 г. – 50, 2022 г. – 72, 2023 г. – 34, 2024 г. – 27) свидетельствует о востребованности субсидий.

При этом уровень отказа министерством в предоставлении субсидий составляет половину или около этого от количества заявок.

В большинстве случаев причиной отказа в предоставлении субсидий являлось отсутствие мест несанкционированного размещения отходов, на которые запрашивалась субсидия, в Территориальной схеме обращения с отходами.

Также причинами являлись предоставление неполного пакета документов, в которых, в частности, отсутствовали информация о правообладателях земельных участков, на которых расположены свалки, акты обследования несанкционированного места

размещения отходов, маркшейдерский отчет, фотоматериалы; представление заявок за пределами сроков, указанных в соглашениях.

Следует отметить, что Положения о предоставлении субсидий № 741-пп и № 715-пп содержат неопределенность в вопросе, свалки каких отходов подлежат ликвидации за счет средств областного бюджета.

Как следует из материалов контрольного мероприятия муниципальные образования, в том числе первого уровня, заявлялись на ликвидацию свалок смешанного характера, промышленных отходов, в том числе отходов лесопиления, что по многим позициям не соответствует полномочиям органов местного самоуправления.

На ликвидацию свалок за 2022 – 2024 г.г. использовано средств областного бюджета 315 658,2 тыс. руб., в том числе: в 2022 г. - 119 697,8 тыс. руб., в 2023 г. - 109 134,6 тыс. руб., в 2024 г. - 86 825,8 тыс. руб.

На 2025 год на ликвидацию свалок предусмотрено 124 427,9 тыс. руб. (за 1 квартал 2025 года исполнение расходов за счет субсидии не осуществлялось).

Объекты накопленного вреда, являющиеся несанкционированными свалками

С 2021 года предусмотрено предоставление из областного бюджета субсидий органам местного самоуправления на выявление и организацию ликвидации объектов НВОС.

В проверяемом периоде изменилось законодательство относительно процедур выявления, обследования, оценки и организации ликвидации объектов НВОС, в том числе более четко разграничены полномочия между органами государственной власти федерального и регионального уровней, и между ними и органами местного самоуправления⁵².

Положением о предоставлении субсидий № 801-пп цель предоставления субсидий муниципальным образованиям предусмотрена без учета норм актуального федерального законодательства, потребностей и полномочий муниципальных образований.

Так, не усматривается оснований для предоставления субсидий муниципальным образованиям на выявление объектов НВОС, поскольку установление в рамках выявления объекта НВОС информации, предусмотренной ст. 80.1 Федерального закона № 7-ФЗ, не требует весомых финансовых затрат, в связи с чем финансовая поддержка муниципальных образований здесь не требуется.

Более того, установленная Положением о предоставлении субсидий № 801-пп результативность субсидии выражающаяся в наличии материалов выявления объекта НВОС, в силу норм ст.ст. 80.1 – 80.3 Федерального закона № 7-ФЗ результатом не является. Объект после его выявления подлежит обследованию и оценке, только после чего он может быть признан объектом НВОС.

Цель предоставления субсидии только на подготовку проектной документации в рамках организации ликвидации НВОС не согласуется со ст. 80.3 Федерального закона № 7-ФЗ, поскольку указанный термин включает комплекс действий по ликвидации НВОС, в том числе собственно проведение ликвидации НВОС в соответствии с проектом.

⁵² В силу норм ст.ст. 80.1 – 80.3 Федерального закона № 7-ФЗ в редакции Федерального закона № 449-ФЗ и принятых в их развитие постановлений Правительства РФ (Правила № 2239 выявления НВОС, Правила № 1967 обследования и оценки НВОС, Правила № 2323 организации ликвидации НВОС), выявление объектов накопленного вреда применительно к территориям, расположенным в границах земельных участков, находящихся в собственности МО, осуществляется органами местного самоуправления таких МО, применительно к иным территориям - органами государственной власти субъектов РФ.

На основании данных, полученных по результатам выявления объектов НВОС, федеральными органами исполнительной власти (Росприроднадзор и Роспотребнадзор) осуществляется их обследование и оценка, результаты которой являются основанием для включения или отказа во включении объекта в ГРОНВОС.

Включением его в ГРОНВОС объект признается НВОС.

Без учета ст. 80.3 Федерального закона № 7-ФЗ в числе критериев отбора не предусмотрено включение объекта НВОС в ГРОНВОС, что создает неопределенность как для претендентов на получение субсидий, так и для Минприроды.

Предусмотренное в качестве критерия отбора наличие потребности муниципального образования в реализации соответствующего мероприятия на территории, расположенной в границах земельных участков, находящихся в собственности МО, предполагает учет такого объекта в ГРОНВОСЕ.

Неточность и неопределенность правового регулирования этих отношений стала причиной принятия министерством в 2024 году решений о предоставлении субсидий Бирюсинскому городскому поселению и городскому округу «г. Тулун» на подготовку проектной документации на ликвидацию объектов (в рамках организации ликвидации объектов), которые ни на момент принятия таких решений в 2024 году, ни на момент завершения контрольного мероприятия, не были включены в ГРОНВОС⁵³.

Предусмотренная Положением о предоставлении субсидий № 801-пп цель предоставления субсидий только на подготовку проекта ликвидации объекта НВОС создает риски неэффективного планирования и использования средств областного бюджета, поскольку в случае подготовки проектно-сметной документации перспектива ее реализации неопределенная.

Данное утверждение подтверждает факт подготовки в 2023 г. проектной документации на ликвидацию объекта «Несанкционированная свалка в пади Талая г. Слюдянка», которая до настоящего времени не реализована и в дальнейшем может стать неактуальной.

По результатам проведенных отборов Минприроды приняты решения о предоставлении субсидий на 2022 год и на плановый период двум МО; на 2024 год и на плановый период – трем МО, на 2025 год и на плановый период семи МО.

Недостаточность лимитов бюджетных обязательств для финансирования всех участников отбора стала причиной отказа в 2022 году в предоставлении субсидий двум муниципальным образованиям⁵⁴: «городской округ г. Иркутска», «городской округ г. Ангарска».

⁵³ И если в отношении объекта в г. Бирюсинске соответствующими уполномоченными федеральными органами в рамках полномочий, определенных п.п. 5, 6 ст. 80.1 Федерального закона № 7-ФЗ, были проведены обследование и оценка объекта, материалы инвентаризации для решения вопроса о включении объекта в ГРОНВОС направлены в Минприроды РФ, то в отношении объекта «Несанкционированная свалка отходов строительных конструкций и сооружений, складировавшихся после паводка 2019 года на территории города Тулуна» такие действия, только по результатам которых объект может быть признан объектом НВОС путем включения его в ГРОНВОС, не были осуществлены.

Комиссией Росприроднадзора по рассмотрению запросов о согласовании осуществления обследования и оценки выявленных объектов накопленного вреда окружающей среде органами государственной власти субъектов РФ 24.02.2025 был рассмотрен запрос МУ «Администрация города Тулуна» от 27.01.2025 о согласовании осуществления обследования и оценки выявленных объектов накопленного вреда окружающей среде объекта «Отходы от сноса зданий и сооружений, образованные в результате ликвидации последствий ЧС в 2019 году».

Комиссией установлено представление администрацией некорректной информации, объект не соответствует Критериям, на основании которых территории, расположенные на них объекты капитального строительства, могут быть отнесены к объектам накопленного вреда окружающей среде, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2023 № 2335.

Как следует из информации Межрегионального управления Росприроднадзора, на ряде земельных участков фактически осуществлено несанкционированное размещение отходов.

Таким образом, перспектива включения этого объекта в ГРОНВОС неясная.

⁵⁴ МО город Иркутск, 6 482,0 тыс. руб. на возмещение части затрат по разработке проекта работ по ликвидации накопленного вреда «Микрополигон опасных отходов бывшего ФГУП «Иркутское производственное объединение «Восток»; МО Ангарский городской округ, 10 296,7 тыс. руб. на объект: «Несанкционированная свалка, расположенная на территории Ангарского городского округа, северо-западнее Ангарского цементно-горного комбината».

В 2023 г. в связи с изменением законодательства отказано в предоставлении субсидии одному МО - «Тайшетское городское поселение»⁵⁵.

В 2024 году отказано в предоставлении субсидий 7-ми муниципальным образованиям⁵⁶.

Необходимо отметить, что объекты НВОС, на которые предоставлены субсидии из областного бюджета (за исключением объекта, расположенного в МО «город Свирск» - промышленная площадка бывшего завода «Востсибэлемент» (оставшиеся цеха бывшего Востсибэлемент)), являются несанкционированными свалками, учет которых осуществляется министерством в Территориальной схеме, и одновременно объектами НВОС, учтенными в ГРОНВОС (за исключением несанкционированной свалки на территории Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение» и несанкционированной свалки отходов строительных конструкций и сооружений, складированных после паводка 2019 года на территории города Тулуна Иркутской области, которые в ГРОНВОС на момент проверки не включены).

Перечень муниципальных образований с объектами НВОС, на организацию ликвидации которых предусмотрены субсидии, представлен в приложении 4 к отчету.

3.3. Оценка использования средств и достижение запланированных результатов реализации мероприятий, региональных проектов, направленных на ликвидацию мест несанкционированного размещения отходов, в том числе являющихся объектами накопленного вреда

Анализ исполнения органами местного самоуправления полномочий в отношении свалок и объектов НВОС показал, что повсеместно деятельность с несоблюдением ст.ст. 6, 15, 65 и 86 БК РФ осуществляется в отсутствие расходных обязательств.

Организация мероприятий характеризуется отсутствием качества планирования и подготовки материалов, в том числе для направления в Минприроды.

Так, в составе заявок администрацией Иркутского района представлены два ЛСР с одинаковым названием, но разной стоимостью и составом работ.

Результатом рассмотрения некачественного подготовленного пакета документов стало предоставление субсидии в размере 6 614,6 тыс. руб., что на 521,5 тыс. руб. превышает сумму, подтвержденную ЛСР (6 093,1 тыс. руб.).

С несоблюдением принципа эффективного использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ) муниципальному образованию предоставлен избыточный объем субсидий.

Весь объем был направлен на оплату работ по ликвидации свалки.

Соглашением о предоставлении субсидии предусмотрен расчетный объем отходов, подлежащий сбору, транспортировке и захоронению на полигоне, который составил 5 504 м³. Фактическое значение показателя сокращения объема (массы) ТКО с несанкционированных мест размещения отходов (105 км Голоустненского тракта и д.

⁵⁵ Изначально Минприроды было принято решение о предоставлении МО субсидии в размере 11 310,0 тыс. руб. на реализацию мероприятия по организации работ по ликвидации объекта НВОС «Загрязненная акватория ручья Крутенький и прилегающая к нему общедоступная территория, г. Тайшет, Иркутской области», в том числе на проведение необходимых обследований объекта НВОС (инженерные изыскания, разработка проекта по ликвидации, его согласование и утверждение).

С учетом изменений, внесенных в Федеральный закон № 7-ФЗ Федеральным законом № 449-ФЗ с 01.10.2023, Минприроды принято решение об исключении МО «Тайшетское городское поселение» из распоряжения о предоставлении субсидий на 2024 год, так как объект НВОС располагается на земельном участке, государственная собственность на который не разграничена.

⁵⁶ Причины отказа в предоставлении субсидий: нарушение срока подачи заявки, отсутствие акта осмотра земельного участка, на котором расположен объект НВОС, земельные участки, на которых расположены ГВОС, находятся в собственности др. МО -поселений (Осинский район, Усть-Удинский р-н), объект отсутствует в ГРОНВОС («Несанкционированная свалка отходов в п. Усть-Уда»).

Зыкова) составило 3 404 тонны.

Наличие разницы в единицах измерения (тонны и кубометры) не позволяет сопоставить расчетные и фактические показатели и оценить степень достижения планового показателя в соответствии с Соглашением.

Кроме того, данная ситуация указывает на необходимость более тщательной подготовки технических заданий и сметных расчетов, чтобы избежать неопределенности результатов, непрозрачности бюджетных расходов.

Также выявлены расхождения о данных площади земельного участка, занятого свалкой (105 км Голоустненского тракта) (в решении суда – 35 747,2 м², согласно маркшейдерскому отчету – 26 652 м²).

Изложенное свидетельствует о возможных рисках неэффективного использования бюджетных средств в силу неопределенности границ, площади свалки; несогласованности единиц измерения.

Недостаточная точность кадастровой и регистрационной информации свидетельствует о несовершенстве системы учета земельных участков, занятых свалками, что снижает эффективность контроля и оперативного реагирования на экологические нарушения.

О отсутствии эффективности использования бюджетных средств, в результате недостаточного выполнения муниципальным образованием полномочий по муниципальному земельному контролю и контролю в сфере благоустройства, свидетельствуют факты возникновения на месте ликвидированной свалки новой свалки отходов (Марковское МО). Бюджетные расходы не принесли устойчивого результата.

Муниципальные закупки работ по ликвидации свалок не всегда соответствовали нормам Федерального закона № 44-ФЗ и Федерального закона № 89-ФЗ.

Для выполнения работ в качестве единственного исполнителя привлекался региональный оператор ООО «РТ-НЭО Иркутск», что не соответствует п. 8 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ.

Ликвидация несанкционированных свалок не относится к сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) и не входит в состав услуг, предоставляемых региональным оператором.

Принятие в 2024 году министерством природных ресурсов и экологии решений о предоставлении муниципальным образованиям Бирюсинское городское поселение и Тулунский городской округ субсидий на подготовку проектов ликвидации объектов, не являющихся объектами НВОС, что исключало право министерства на принятие таких решений, распределение субсидий вопреки бюджетным полномочиям министерства (ст. 158 БК РФ) с несоблюдением законодательства и Положения о предоставлении субсидий № 801-пп, привело к рискам нецелевого и неэффективного использования средств областного бюджета в объеме 33 136,1 тыс. руб. на 2025 год, 8 005,3 тыс. руб. на 2026 год.

Несоответствие в соглашениях о предоставлении субсидий норм о результативности субсидий нормам Правил организации ликвидации НВОС и Положения о предоставлении субсидий № 801-пп не способствовало достижению результатов, которые требовались в отношении объектов НВОС, влекло риски нерезультативных расходов за счет средств областного бюджета.

Аналогичное несоответствие также выявлено в соглашении о предоставлении субсидий с администрацией Боханского района с объемами субсидии: на 2025 год – 1 939,7 тыс. руб., на 2026 год – 2 912,8 тыс. руб.

В связи с распределением им субсидий и заключением соглашений с Минприроды, муниципальные образования в апреле 2025 года провели торги, по результатам которых

заключили муниципальные контракты на разработку проектной документации на проведение работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, с ценой контрактов на 2025-2026 гг. 19 657,7 тыс. руб. в г. Бирюсинске, 20 734,0 тыс. руб. в г. Тулуне.

Исходя из условий обоих муниципальных контрактов, получение результата исполнения в виде проектной документации предусмотрено ими на сентябрь, декабрь 2026 года, что исключало правовые основания для планирования предоставления муниципальным образованиям средств областного бюджета на 2025 год, что привело к отвлечению средств областного бюджета от финансирования других вопросов.

Отсутствие в соглашениях о предоставлении субсидий четких обязательств муниципальных образований о получении за счет субсидий из областного бюджета реальных и устойчивых результатов снизило уровень ответственности муниципальных органов и создало условия для использования бюджетных средств в 2025 году при полном отсутствии результатов.

С целью предотвращения нецелевого и неэффективного использования средств областного бюджета КСП области направила министру предписание, которое исполнено.

С 2022 года проекты ликвидации НВОС с положительным заключением государственной экологической экспертизы получены на 4 объекта НВОС:

- в 2022-2023 годы на объект «Несанкционированная свалка в пади Талая г. Слюдянка» (Слюдянский район);

- в 2022-2024 годы на объект «Промышленная площадка бывшего завода «Востсибэлемент» (МО «город Свирск»);

- в 2024 году – текущем периоде 2025 года, с нарушением сроков результатов использования субсидий, установленных в Соглашениях, в связи с продлением срока проведения экспертизы проектной документации, на объекты «Несанкционированная свалка, город Зима, ул. Заозерная» (МО «городской округ г. Зима), «Несанкционированная свалка в границах города Черемхово» (МО «город Черемхово»).

Мероприятия по ликвидации объектов НВОС не запланированы и не проводятся.

В связи с чем нельзя признать эффективными расходы областного бюджета на подготовку проекта ликвидации объекта «Несанкционированная свалка в пади Талая г. Слюдянка» в объеме 12 060,0 тыс. руб.

Основные выводы:

1. Определенные Указами Президента РФ от 21.07.2020 № 474, от 07.05.2024 № 309 национальные цели развития в сфере экологии диктуют необходимость повышения эффективности проектируемых мероприятий.

Переход к экономике замкнутого цикла требует широкомасштабной работы органов государственной власти, в том числе последовательно связанной с этой деятельности по правовому регулированию, развитию финансовых инструментов, проведению мониторинга, информационно-просветительской работе и т.д.

В отрасли обращения с ТКО не хватает мощностей не только по обработке, утилизации, но и по захоронению отходов.

Создание и модернизация объектов в сфере обращения с ТКО, а также привлечение инвестиций в отрасль входит в число наиболее актуальных задач, которые решаются пока недостаточно эффективно.

2. Утвержденные приказами Минприроды Региональная программа «Обращение с отходами» и Территориальная схема обращения с отходами, принятие которых Федеральным законом № 89-ФЗ отнесено к полномочиям органов государственной власти

субъектов РФ, являются неактуальными по многим позициям, в том числе в части перечня перспективных объектов по обращению с ТКО и сроков их создания.

Документы не согласуются между собой и вызывают замечания ППК «РЭО».

Неопределенность правового регулирования в Федеральном законе № 89-ФЗ цели принятия региональной программы в области обращения с отходами приводит к определению ее в Иркутской области как информационно-аналитического документа, фактически не являющегося основой для принятия управленческих решений.

Утверждение региональной программы приказом Минприроды влекущее придание ей статуса ведомственного правового акта, не соотносится с предполагаемым эффектом от ее реализации, направленным на оказание социально-экономического воздействия по всей территории Иркутской области.

Указанный в Территориальной схеме перечень планируемых к строительству объектов больше показывает проблематику и потребность, нежели указывает на план и реальность их получения.

Строительство (реконструкция) большинства предусмотренных Территориальной схемой значимых объектов в сфере обращения с ТКО не начато.

Подготовка проектной документации на строительство (реконструкцию) комплексных объектов в г. Саянске, Тайшетском, Нижнеудинском, Ольхонском, Эхирит-Булагатском районах затягивается, сроки не соблюдаются.

С 2026 года срок ввода в эксплуатацию Мусоросортировочного комплекса в составе мембранного компостирования биоразлагаемых отходов в Ангарском городском округе сдвигается по причине невыполнения сроков подготовки проектной документации на строительство.

Только в Слюдянском районе введенный в эксплуатацию в 2024 году объект имеет признаки комплексного объекта, поскольку на полигоне установлено мобильное оборудование по сортировке отходов.

В отношении полигона в Нижнеудинском районе, введенного в эксплуатацию в 2020 году, начата работа по его реконструкции, что свидетельствует о неэффективности использованных ранее бюджетных средств на его строительство.

При сохранении таких темпов создания объектов в сфере обращения с ТКО на последующий период достижение показателей национального проекта не будет обеспечено.

В условиях, когда раздельное накопление ТКО является необходимым элементом достижения цели создания устойчивой системы обращения с ТКО и экономики замкнутого цикла, в Территориальной схеме в этом направлении отсутствует регулирование.

Мероприятия, направленные на стимулирование утилизации отходов, не предусмотрены.

3. При наличии утвержденных в установленном порядке Региональной программы «Обращение с отходами» и Территориальной схемы обращения с отходами Минприроды разработаны, утверждены Губернатором Иркутской области 01.11.2024 и согласованы с ППК «РЭО» Дорожные карты, регулирование которыми отношений в сфере обращения с отходами не предусмотрено Федеральным законом № 89-ФЗ.

Регулирование отношений в сфере обращения с отходами Дорожными картами, с их несоответствием Региональной программе «Обращение с отходами» и Территориальной схеме вызывают вопросы к организационной системе управления процессами в части создания инфраструктуры обращения с отходами и указывает на высокие риски невыполнения предусмотренных ими мероприятий.

Механизмы достижения результатов, обозначенные в Дорожных картах, не соответствуют положениям, содержащимся в Региональной программе «Обращение с отходами», Территориальной схеме обращения с отходами, что создает дисбаланс в правовом регулировании.

4. Порядок накопления ТКО № 780-пп, принятый в декабре 2016 года, с 2019 года не претерпел существенных изменений, не является достаточным для регулирования сферы. Ряд его норм не соответствует законодательству (п.п.3, 5,6, 8-12 и др.).

Вступающие в силу с 01.09.2025 новые Правила обращения с отходами № 293 уже сегодня требуют проведения работы по корректировке Порядка накопления ТКО № 780.

5. Нормативы накопления ТКО, установленные приказами Минприроды в декабре 2024 г. по результатам замеров накопления ТКО, превышают ранее действовавшие.

Установление с превышением полномочий приказами Минприроды от 19.12.2024 № 66-80-мпр, от 25.12.2024 № 66-84-мпр понижающих коэффициентов к нормативу накопления ТКО для потребителей в многоквартирных жилых домах на территории г. Иркутска, а также к нормативам, введенным с начала текущего года на территории Иркутской области, не соответствует федеральному законодательству, нивелирует результативность произведенных замеров накопления ТКО.

По мнению ППК «РЭО», нормативы накопления ТКО для домовладений Иркутской области в среднем соответствуют среднероссийским и справочным значениям, обозначенным в Правилах определения нормативов накопления ТКО № 1390 (223,03 кг/чел. или 2,4 куб. м/чел.).

Между тем анализ показал, что в других субъектах Сибирского федерального округа нормативы накопления ТКО ниже, чем в Иркутской области.

6. К единым тарифам на услугу регионального оператора, установленным Службой по тарифам, у уполномоченных контрольных и надзорных органов имеются замечания, что свидетельствует о том, что в этой сфере не все благополучно, что, вероятно, является следствием проблем в существующих методиках тарифного регулирования.

В частности, не предусмотрена оценка органом регулирования тарифов результатов финансово-хозяйственной деятельности региональных операторов.

7. Поскольку нормативы накопления ТКО ранее не были основаны на замерах, расчетное количество ТКО, предусмотренное Территориальной схемой по объему – 5 853 957 м³/год, по массе – 761,0 тыс. тонн/год нельзя признать объективными.

Согласно статистическим данным ф. 2-ТП Отходы по итогам 2023-2024 годов количество фактически образованных отходов меньше расчетного количества ТКО, предусмотренного в Территориальной схеме: 700,3 тыс. тонн и 744,5 тыс. тонн соответственно.

Однако эти данные подтверждают увеличение объемов накопления ТКО.

8. Выбор регионального оператора в 2024 г. при формальном соблюдении положений федерального законодательства привел на рынок оказания услуг организацию, которая создана за 6 месяцев до начала конкурсного отбора, не имеющую ни опыта работы в этой сфере, ни персонала, ни производственной базы для качественного оказания услуг.

Изложенное свидетельствует о наличии законодательных пробелов в сфере регулирования деятельности региональных операторов.

9. Качество соглашений с региональными операторами и качество контроля за деятельностью региональных операторов со стороны уполномоченного органа (Минприроды) вызывают замечания.

Здесь следует отметить недостаточность правового регулирования отношений, связанных с контролем за деятельностью региональных операторов, в рамках которого единый орган, который вправе осуществлять комплексный контроль, не установлен.

Сфера деятельности региональных операторов имеет высокую социальную значимость. Привлечение в этой сфере денежных средств от потребителей услуг к региональным операторам, которые фактически являются коммерческими монополистами в закрепленной за ними сфере услуг, требует установления адекватных способов и механизмов контроля для соблюдения баланса интересов и обеспечения качества услуг региональных операторов.

10. В силу Федерального закона № 89-ФЗ один или несколько региональных операторов обеспечивают не только сбор, транспортирование и захоронение ТКО, но и обработку, утилизацию, обезвреживание ТКО. Однако механизмы обеспечения региональными операторами обработки, утилизации, обезвреживания не определены. В случае отсутствия таких объектов в сфере обращения с ТКО обязанность регионального оператора по их созданию не установлена.

Обозначенный вопрос есть элемент большой темы неопределенности полномочий по созданию объектов в сфере обращения с ТКО и, безусловно, требует серьезной проработки, с учетом финансовых потребностей.

В силу закона и Правил осуществления деятельности регионального оператора сбор, транспортирование ТКО осуществляется региональным оператором самостоятельно или с привлечением операторов по транспортированию ТКО.

Привлечение операторами по транспортированию ТКО субисполнителей не предусмотрено. Как показало контрольное мероприятие, согласно условиям договоров, заключенных региональными операторами с операторами по транспортированию ТКО, допускается с согласия регионального оператора привлечение субисполнителей, что широко реализуется на практике.

В этой связи обоснованность такой «пирамиды» при оказании услуг по сбору и транспортированию отходов вызывает вопросы в условиях установленной обязанности всех потребителей заключать договоры в сфере обращения с ТКО только с региональным оператором.

Следует отметить, что оба региональных оператора в Иркутской области не имеют собственной управленческой и производственной базы, представляют из себя только аппарат управления, деятельность осуществляют на основании договоров.

По результатам мониторинга деятельности региональных операторов, проводимого ППК «РЭО» на основании данных, размещенных во ФГИС УТКО, деятельность РТ-НЭО и СРО ТКО по состоянию на март 2025 года оценивается как устойчивая.

11. В проверяемом периоде мероприятия предусмотрены в ГП «Охрана окружающей среды» в подпрограмме «Отходы производства и потребления» и региональном проекте «Комплексная система обращения с ТКО» до 2024 г.; с 2024 г. – в региональных проектах «Комплексная система обращения с ТКО» (с 2025 г. не реализуется), «Создание эффективной системы обращения с ТКО», «Чистая страна» (Генеральная уборка). С 2025 г. предусмотрена реализация нового регионального проекта «Экономика замкнутого цикла».

За истекший период финансирование на реализацию мероприятий региональных проектов за счет средств федерального бюджета не осуществлялось.

Мероприятия реализовывались, в основном, путем предоставления межбюджетных субсидий бюджетам муниципальных образований за счет средств областного бюджета:

- на создание мест (площадок) накопления ТКО;

- на осуществление капитальных вложений в объекты муниципальной собственности в рамках создания инфраструктуры обращения с ТКО (в 2024 г. – в рамках РП «Комплексная система обращения с ТКО», в 2025 г. – в рамках РП «Создание эффективной системы обращения с ТКО»);

- на реализацию мероприятий по приобретению комплексов (установок) по обезвреживанию ТКО;

- на ликвидацию мест несанкционированного размещения отходов;

- на выявление объектов накопленного вреда окружающей среде и организацию ликвидации НВОС.

Реализация мероприятия, предусмотренного концессионным соглашением, запланирована путем предоставления капитального гранта.

Правовое регулирование отношений по предоставлению субсидий по всем направлениям вызывает замечания, не всегда оно достаточное и качественное, в том числе в отношении формулировок целей, определения критериев и условий предоставления субсидий.

Как показали результаты контрольного мероприятия, первоначально предусмотренные в областном бюджете объемы ассигнований на реализацию мероприятий в течение года изменялись в сторону уменьшения, что связано с экономией по результатам закупок, расторжением соглашений о предоставлении субсидий, с неисполнением мероприятий и, вследствие этого, «переносом» ассигнований на последующие периоды.

Так, например, объем ассигнований на мероприятия по предоставлению субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты муниципальной собственности в 2023 году уменьшен на 19 696,4 тыс. руб. (56,1%), в 2024 году – на 128 124,4 тыс. руб. (91,3%), что связано с планированием ассигнований без учета условий заключенных контрактов, а также длительным прохождением государственных экспертиз проектной документации, и, как следствие, с нарушением установленных сроков по контрактам, что привело к «переносу» ассигнований на очередной год.

В 2024 году уменьшение ассигнований, выделенных на строительство мусороперегрузочной станции в м. Бориса Ольхонского района в сумме 68 929,0 тыс. руб., произведено в связи с прекращением реализации мероприятия⁵⁷.

По результатам контрольного мероприятия отмечается недостаточно качественное планирование финансового обеспечения мероприятий, поскольку предусмотренные объемы не обеспечивали скорейшее решение поставленных задач в рамках формирования устойчивой системы обращения с ТКО.

Так, объем ассигнований на реализацию мероприятий по предоставлению субсидий на создание мест (площадок) накопления ТКО в динамике с 2023 года снижается.

Недостаток лимитов бюджетных обязательств приводит к распределению субсидий муниципальным образованиям на плановый период, что нельзя признать обоснованным, поскольку обращения значительного количества муниципальных образований указывают на высокую потребность.

К организации мероприятий и их реализации в муниципальных образованиях отражен ряд замечаний.

Планирование и исполнение мероприятий не сопровождаются принятием необходимых нормативных правовых актов, обязанность принятия которых определена Бюджетным кодексом РФ, в частности, несоблюдение норм ст.ст. 6, 15, 65, 79 и 86 БК РФ, влекущее планирование бюджетных ассигнований в местных бюджетах в отсутствие принятых в

⁵⁷ 3 аукциона, проведенные с целью заключения контракта, признаны несостоявшимися, требуется корректировка проектной документации.

установленном порядке расходных обязательств и решений о бюджетных инвестициях, является распространенным. Использование средств областного бюджета, предоставленных муниципальным образованиям, не всегда осуществлялось качественно, эффективно и с соблюдением целей.

11.1. Оказание за счет средств областного бюджета финансовой поддержки муниципальных образований на создание контейнерных площадок является необходимой мерой, при этом не лишено недостатков, наличие которых не способствует эффективному решению вопросов и использованию средств областного бюджета.

В этой сфере отмечается недостаточный контроль Минприроды, неэффективное планирование и реализация мероприятий органами местного самоуправления.

11.2. В целях создания объектов инфраструктуры в сфере обращения с ТКО на территориях муниципальных образований предусмотрено предоставление из областного бюджета местным бюджетам субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности: на строительство (реконструкцию) объектов накопления, утилизации, обработки и размещения отходов производства и потребления; на выполнение проектных и изыскательских работ в целях строительства указанных объектов.

Особо следует отметить, что достаточных оснований для финансового обеспечения создания инфраструктуры обращения с ТКО в рамках межбюджетных отношений путем предоставления межбюджетных субсидий органам местного самоуправления, не усматривается.

В силу норм Федеральных законов № 7-ФЗ, № 89-ФЗ, № 131-ФЗ у органов местного самоуправления не возникают полномочия по созданию объектов инфраструктуры в сфере обращения с ТКО, включая строительство полигонов, создание объектов обезвреживания ТКО.

Из-за отсутствия полномочий и недостатка компетенций многие МО сталкиваются с проблемой организации эксплуатации и обслуживания созданных объектов инфраструктуры, что тормозит развитие системы обращения с отходами, а также возникают риски неэффективного расходования бюджетных средств.

Решение глобальных задач в сфере обращения с отходами – это полномочия органов государственной власти.

Принятие соответствующих расходных обязательств на уровне Иркутской области позволило бы сосредоточить усилия на оптимальном планировании и результативности реализации мероприятий, в том числе в части согласования земельных участков, выбора качественного и профильного исполнителя по подготовке ПСД, получения заключений государственной строительной и экологической экспертиз, других необходимых процедур, повысив тем самым скорость и эффективность процесса.

Предусмотренное Положением о предоставлении субсидий № 460-пп необоснованно и без соблюдения норм Бюджетного кодекса РФ участие в бюджетном процессе предоставления субсидий двух органов исполнительной власти (Минприроды и Минстрой) не обеспечивает качественную и эффективную реализацию мероприятий.

Следствием неэффективной организации мероприятий стали нерезультативные расходы на разработку проектной документации на строительство мусороперегрузочной станции в местности м. Бориса в сумме 2 590,0 тыс. руб., в том числе за счет субсидии из областного бюджета – 2 460,5 тыс. руб., поскольку реализация мероприятия прекращена.

Сроки реализации мероприятий по подготовке проектной документации на создание необходимых объектов инфраструктуры затягиваются в г. Саянске, Тайшетском, Эхирит-Булагатском и Ольхонском (мусороперегрузка) районах.

В областном бюджете с целью строительства комплексного объекта в Эхирит-Булагатском районе предусмотрено распределение муниципальному образованию субсидии в рамках регионального проекта «Экономика замкнутого цикла» за счет средств региона на 2026 г. - 871 792, 2 тыс. руб., на 2027 г. - 1 122 023,7 тыс. руб. (всего 1 993 815,9 тыс. руб.).

Возможность получения средств федерального бюджета в рамках ФП «Экономика замкнутого цикла» связана с наличием положительного заключения государственных экспертиз на проектную документацию.

Затягивание сроков разработки проектной документации с получением положительных заключений государственных экспертиз влечет риски перераспределения областных субсидий, непредоставления Иркутской области средств федерального бюджета.

Результаты создания объектов инфраструктуры в сфере обращения с отходами неубедительные.

С 2016 года создано только 4-х объекта размещения (захоронения) отходов (Казачинско-Ленский, Черемховский, Нижнеудинский, Слюдянский районы), из них только один – с объектом обработки ТКО.

За период 2022 – 2025 гг. включены в государственный реестр размещения отходов и введены в эксплуатацию:

- в 2024 г. полигон с объектом обработки в Слюдянском районе, строительство которого, начатое в 2019 г., завершилось в 2022 г. за пределами запланированных сроков;
- полигон в п. Михайловска Черемховского района, строительство которого с участием средств федерального бюджета, начатое в 2017 г., завершено в 2020 г., ввод в эксплуатацию осуществлен в 2022 году после судебных споров, начал эксплуатироваться только в мае 2025 года.

За истекший период не получено ни одной проектной документации с положительным заключением государственных экспертиз, что, с учетом практики строительства объектов в сфере обращения с отходами, исключает перспективы получения в ближайшее время соответствующих объектов.

При этом, по расчетам Минприроды, для достижения показателей НП «Экологическое благополучие» к 2030 году необходимо создание 9 комплексных объектов обращения с ТКО (с мощностью объектов в части обработки – 665,8 тыс. тонн в год) и двух мусороперегрузочных станций.

11.3. Цель предоставления субсидий на приобретение комплексов (установок) по обезвреживанию ТКО, предусмотренная Положением о предоставлении субсидии № 524-пп цель, не обеспечивает достижение результата, предусмотренного Территориальной схемой по созданию объектов обезвреживания ТКО.

Расходы областного бюджета на приобретение 7 установок обезвреживания отходов привели к созданию только одного объекта (Чунский район).

Выявленные нарушения и недостатки в организации и реализации мероприятия указывают на необходимость обеспечения системного подхода к планированию, доработки нормативной базы.

11.4. Отсутствие официальных механизмов учета несанкционированных свалок не позволяет получить объективные данные об их количестве на территории Иркутской области.

В Территориальной схеме по состоянию на октябрь 2023 года отражено 874 свалки.

По неполным данным Межрегионального управления Росприроднадзора, сформированным в соответствии с Методологией, утвержденной Приказом

Росприроднадзора № 31, который является ведомственным правовым актом и предусматривает участие в формировании сведений ограниченного круга лиц, по состоянию на 31.12.2024 – 142 ед. свалок.

За период 2022–2024 годов в области ликвидировано 440 свалок:

- 159 свалок ликвидировано за счет субсидий из областного бюджета (на что использовано средств областного бюджета в объеме 315 658,2 тыс. руб.);

- 281 свалка ликвидирована за счет экологических платежей, поступающих в местные бюджеты.

В Иркутской области меры по ликвидации свалок не основаны на системном подходе и последовательном планировании. Действия по ликвидации свалок носят фрагментарный и эпизодический характер, зачастую для исполнения судебных решений, без четко выстроенной стратегии, без учета реального уровня негативного воздействия свалок на окружающую среду.

Службой экологического надзора ежегодно регистрируются новые свалки. Например, в 2022 году было выявлено 89 свалок, в 2023 году – 94, в 2024 году – 93.

Важным шагом для повышения эффективности борьбы со свалками является актуализация Территориальной схемы обращения с отходами, полная инвентаризация существующих свалок и их последующая классификация по площади, объему и степени воздействия на окружающую среду. Это позволит точнее расставить приоритеты при распределении средств на соответствующие мероприятия и оптимизировать расходы бюджетов.

Сложившаяся ситуация со свалками также требует совершенствования правового регулирования учета свалок, создания системы учета и мониторинга несанкционированных свалок, разработки критериев приоритизации ликвидации свалок, а также повышения прозрачности и эффективности использования бюджетных средств, выделяемых и используемых на их ликвидацию.

Методология, утвержденная Приказом Роспотребнадзора № 31, для обеспечения получения более полных данных, требует дополнения ее нормами об участии органов местного самоуправления муниципальных образований в формировании сведений, направляемых Службой экологического надзора в Межрегиональное управление Роспотребнадзора.

В Иркутской области органы местного самоуправления организуют ликвидацию мест несанкционированного размещения отходов за счет средств местных бюджетов.

Из областного бюджета на эти цели с 2019 года предусмотрено предоставление муниципальным образованиям субсидий на ликвидацию несанкционированных свалок отходов. С 2022 года в силу норм ст.ст. 16.6, 75.1, 78.2 Федерального закона № 7-ФЗ, Правил разработки и согласования плана природоохранных мероприятий несанкционированные свалки органами местного самоуправления ликвидируются за счет доходов местных бюджетов от экологических платежей.

Сложная ситуация в области с объектами НВОС.

В ГРОНВОС значатся 83 объекта НВОС. Из них 79 объектов (95,2%) являются несанкционированными свалками отходов, большая часть из которых расположена на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, в силу чего организация ликвидации таких объектов относится к полномочиям субъекта РФ.

Между тем в Иркутской области вопросы расходных обязательств и финансового обеспечения организации ликвидации таких объектов НВОС, не решены.

Не начато решение вопросов, связанных с необходимостью организации ликвидации объектов НВОС, в отношении которых имеются вступившие в силу решения судов

Иркутской области о возложении ликвидации их в качестве несанкционированных свалок на органы местного самоуправления. Нахождение их на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена в силу положений ст. 80.3 Федерального закона № 7-ФЗ, ст. 85 Бюджетного кодекса РФ исключает право несения бюджетных расходов органами местного самоуправления.

Предоставление субсидий местным бюджетам на выявление объектов НВОС и на организацию их ликвидации сопровождается некачественным правовым регулированием.

Предусмотренная Положением о предоставлении субсидий № 801-пп цель предоставления субсидий только на подготовку проекта ликвидации объекта НВОС создает риски неэффективного планирования и использования средств областного бюджета, поскольку в случае подготовки проектно-сметной документации перспектива ее реализации неопределенная.

Так, полученная в 2023 г. проектная документация на ликвидацию объекта НВОС «Несанкционированная свалка в пади Талая г. Слюдянка» до настоящего времени не реализована, в связи с чем нельзя признать эффективными расходы областного бюджета на подготовку проекта ликвидации объекта в объеме 12 060,0 тыс. руб.

Мероприятия по ликвидации объектов НВОС не проводятся и не запланированы, проектная документация с течением времени может стать неактуальной и потребовать ее корректировки.

Не усматривается оснований для предоставления субсидий муниципальным образованиям на выявление объектов НВОС, поскольку установление в рамках выявления объекта НВОС информации, предусмотренной ст. 80.1 Федерального закона № 7-ФЗ, не требует весомых финансовых затрат, в связи с чем финансовая поддержка муниципальных образований здесь не требуется.

Неточность и неопределенность правового регулирования в Положении о предоставлении субсидий № 801-пп критериев отбора муниципальных образований на предоставление субсидий стала причиной принятия в 2024 году министерством природных ресурсов и экологии решений о предоставлении муниципальным образованиям Бирюсинское городское поселение и Тулунский городской округ субсидий на подготовку проектов ликвидации объектов, не являющихся объектами НВОС, что исключало право министерства на принятие таких решений, распределение субсидий вопреки бюджетным полномочиям министерства (ст. 158 БК РФ) с несоблюдением законодательства и Положения о предоставлении субсидий № 801-пп, привело к рискам нецелевого и неэффективного использования средств областного бюджета в объеме 33 136,1 тыс. руб. на 2025 год, 8 005,3 тыс. руб. на 2026 год.

На основании предписания КСП области министерством приняты меры к исключению указанных рисков.

12. На реализацию мероприятий в сфере обращения с отходами использовано бюджетных средств: в 2022 г. – 380 966,4 тыс. руб., в 2023 г. – 437 767,2 тыс. руб., в 2024 г. – 295 399,7 тыс. руб.

Предложения (рекомендации):

1. Направить отчет в Законодательное Собрание Иркутской области, в Правительство Иркутской области.
2. Направить информационные письма председателю Правительства Иркутской области, Байкальскому межрегиональному природоохранному прокурору, в Ассоциацию муниципальных образований Иркутской области, главам администраций Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение», городского округа муниципального образования «город Тулун», Карлукского муниципального образования Иркутского района, Шелеховского городского поселения, мэрам города Иркутска, Иркутского районного муниципального образования.
3. Направить представления министру природных ресурсов и экологии Иркутской области, главам администраций Ольхонского районного муниципального образования, муниципальных образований «Тайшетский район», «Эхирит – Булагатский район», «город Черемхово», Шелеховского муниципального района, Марковского муниципального образования Иркутского района.
4. Направить материалы проверок в Ольхонском районном муниципальном образовании, муниципальном образовании «Эхирит – Булагатский район» в Службу государственного финансового контроля Иркутской области.

Приложения к отчету:

1. Анализ установления тарифов на услуги по обращению с ТКО.
2. Анализ финансового обеспечения мероприятий.
3. Анализ достижения целевых показателей ГП «Охрана окружающей среды» за 2022-2025 годы.
4. Перечень муниципальных образований с объектами НВОС, на организацию ликвидации которых им предусмотрены субсидии.
5. Эффективность использования бюджетных средств, направленных на реализацию мероприятий в сфере обращения с ТКО.

Аудитор Контрольно-счетной
палаты Иркутской области



Л.Н. Мулярова

СПРАВКА
о результатах контрольного мероприятия

Наименование контрольного мероприятия: параллельное со Счетной палатой РФ контрольное мероприятие «Аудит реализации мер, направленных на создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами и формирование экономики замкнутого цикла в 2022-2024 годах и истекшем периоде 2025 года»		
Перечень объектов мероприятия: 1. Министерство природных ресурсов и экологии Иркутской области. 2. Министерство строительства Иркутской области. 3. Администрация города Иркутска, Комитет городского обустройства администрации города Иркутска, Комитеты по управлению округами администрации города Иркутска (4). 4. Администрация Шелеховского муниципального района, Комитет по градостроительству и инфраструктуре администрации Шелеховского муниципального района. 5. Администрация Шелеховского городского поселения. 6. Администрация Иркутского районного муниципального образования, Комитет по управлению муниципальным имуществом и жизнеобеспечению администрации Иркутского районного муниципального образования. 7. Администрация Марковского муниципального образования Иркутского района. 8. Администрация Карлукского муниципального образования Иркутского района. 9. Администрация муниципального образования «Тайшетский район», Комитет по управлению муниципальным имуществом, строительству, архитектуре и жилищно-коммунальному хозяйству администрации Тайшетского района. 10. Администрация Ольхонского районного муниципального образования. 11. Администрация муниципального образования «Эхирит-Булагатский район», Комитет ЖКХ, транспорта, энергетики, связи и дорожного хозяйства администрации муниципального образования «Эхирит-Булагатский район». 12. Администрация муниципального образования «город Черемхово», Отдел капитального строительства администрации города Черемхово, Комитет по управлению муниципальным имуществом администрации города Черемхово. 13. Региональные операторы Иркутской области: ООО «РТ-НЭО Иркутск», ООО «Северный региональный оператор ТКО», ООО «Региональный северный оператор».		
	Количество документов по результатам контрольного мероприятия (единиц), в том числе:	57
1.1	- актов, в том числе актов осмотров	36
1.2	- отчетов	1
1.3	- представлений	7
1.3	- предписаний	1
1.4	- уведомлений о применении бюджетных мер принуждения	-
1.5	- информационных писем	10
1.6	- протоколов об административных правонарушениях	2
2	Объем проверенных финансовых средств всего, (тыс. руб.): в т.ч. объем освоенных средств:	1 310 849,4
3	Выявлено нарушений бюджетного законодательства всего, в том числе по группам нарушений в соответствии с	86 011,0/74

	Классификатором (тыс. р.):	
3.1	Группа 1. Нарушения при формировании и исполнении бюджетов, в том числе, нецелевое использование бюджетных средств	86 011,0/42 ед.
3.2	Группа 2. Нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности	7 ед.
3.3	Группа 3. Нарушения в сфере управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью	7 ед.
3.4	Группа 4. Нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц	7 ед.
3.5	Группа 7. Иные нарушения	11 ед.
4	Рекомендовано к возврату (взысканию) в бюджет соответствующего уровня (тыс. р.)	91,6
5	Рекомендовано к возврату в областную казну (тыс. р.)	-
6	Объем причиненного ущерба (тыс. р.)	-

*Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля), одобренный Советом КСО при Счетной палате РФ 17.12.2017, протокол № 2-КСО.

**Пояснительная записка
к Справке о результатах контрольного мероприятия:
Объем выявленных нарушений составил – 86 011,0 тыс. р./74 ед.**

Группа 1. Нарушения при формировании и исполнении бюджетов – 86 011,0 тыс. р./42 ед.:

2 590,0 тыс. руб. – расходы на разработку проектной документации на строительство мусороперегрузочной станции в местности м. Бориса (в т.ч. за счет субсидии - 2 460,5 тыс. руб.), являются неэффективными (ст. 34 БК РФ), поскольку отсутствуют дальнейшие действия по получению конечного результата ее использования, реализация мероприятия по строительству объекта прекращена (1 ед., п. 1.2.101 Классификатора нарушений);

41 141,4 тыс. руб. – с несоблюдением бюджетных полномочий Минприроды (ст. 158 БК РФ), Федерального закона № 7-ФЗ, Положения о предоставлении субсидий № 801-пп приняты решения о предоставлении в 2025-2026 годы субсидий Бирюсинскому городскому поселению, Тулунскому городскому округу на подготовку проектов ликвидации объектов, не являющихся объектами НВОС, что привело к рискам нецелевого и неэффективного использования средств областного бюджета (2 ед., п. 1.2.97 Классификатора нарушений);

38 794,0 тыс. руб. – распределение субсидий на приобретение комплексов по обезвреживанию ТКО на 2026 год Жигаловскому муниципальному району, МО «город Бодайбо и район» предусмотрено с несоблюдением ст. 139 БК РФ, Положения о предоставлении субсидий № 524-пп, поскольку МО не участвовали в отборе (2 ед., п. 1.2.97 Классификатора нарушений);

2 ед. – установление льготного норматива накопления ТКО для населения путем утверждения приказами Минприроды понижающих коэффициентов к утвержденным нормативам накопления ТКО с целью недопущения роста платы населения за коммунальную услугу не соответствует нормам Федерального закона № 89-ФЗ и правил установления нормативов накопления ТКО (п. 1.2.101 Классификатора нарушений);

2 ед. – в муниципальных образованиях не исполнены гарантийные обязательства глав г. Черемхова, Марковского МО о размещении приобретенных за счет субсидий из

областного бюджета контейнеров для накопления ТКО на площадках накопления ТКО, соответствующих требованиям законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и иного законодательства РФ и включенных в реестры мест (площадок) накопления ТКО (п. 1.2.61 Классификатора нарушений);

3 ед. – с несоблюдением ст. 79 БК РФ, порядка осуществления бюджетных инвестиций планирование и ассигнований на осуществление капитальных вложений и реализация мероприятий производилось в отсутствие соответствующих решений об осуществлении бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности (Тайшетский, Ольхонский, Эхирит-Булагатский районы, п. 1.2.82 Классификатора нарушений);

9 ед. – в муниципальных образованиях расходы бюджетов на создание контейнерных площадок, на закупку контейнеров, на ликвидацию несанкционированных свалок, др. мероприятия осуществлялись с несоблюдением норм ст.ст. 6, 15, 65, 86 Бюджетного кодекса РФ в отсутствие расходных обязательств (г. Иркутск, г. Шелехов, г. Черемхово, Ольхонский район, Шелеховский, Эхирит-Булагатский, Тайшетский, Иркутский районы, Марковское МО, п. 1.2.101 Классификатора нарушений);

8 ед. – с несоблюдением порядка применения бюджетной классификации РФ ассигнования отражены по подразделу 0605 «Другие вопросы в области охраны окружающей среды», тогда как следовало по подразделу 0503 «Благоустройство», исходя из полномочий МО (г. Иркутск, г. Шелехов, г. Черемхово, Ольхонский, Шелеховский, Эхирит-Булагатский районы, Карлукское МО, Марковское МО);

5 ед. – органами местного самоуправления, как получателями бюджетных средств, с несоблюдением бюджетных полномочий, определенных ст. 162 БК РФ, при осуществлении муниципальных закупок не проводился анализ рынка контейнеров для накопления ТКО и бункеров для КГО, следствием чего являются неоптимизированные закупки контейнеров и бункеров без адекватного сравнительного анализа предложений, что создавало предпосылки для увеличения бюджетных расходов и снижало эффективность использования выделенных средств (Эхирит-Булагатский район, г. Шелехов, Шелеховский район, Марковское МО, Карлукское МО).

Нецелевое использование бюджетных средств – 3 485,6 тыс. р./ 8 ед.:

3 394,0 тыс. руб. - за счет субсидии, предоставленной из областного бюджета на создание мест (площадок) накопления ТКО, Комитетами по управлению округами администрации г. Иркутска, ОКСом администрации г. Черемхово в 2023 г. произведены расходы на демонтаж существующих площадок (1 665,1 тыс. руб.), а также на приобретение в г. Иркутске, в Шелеховском районе контейнеров с целью замены изношенных (1 728,9 тыс. руб.), что явилось следствием недостаточного правового регулирования и контроля со стороны Минприроды (7 ед., п. 1.2.62 Классификатора нарушений);

91,6 тыс. р. - за счет субсидии, предоставленной из областного бюджета, произведена оплата работ по созданию площадки в с. Баклаши Шелеховского района, которая фактически не была создана (1 ед., п. 1.2.62 Классификатора нарушений).

Группа 2. Нарушения ведения бухгалтерского учета, составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности – 7 ед.

7 ед. – нарушения требований, предъявляемых к правилам ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, установленных Инструкцией № 157н, федеральными стандартами

бухгалтерского учета: стоимость контейнерных площадок и контейнеров объединена в единый инвентарный объект (г. Шелехов); на приобретенных контейнерах, бункерах, площадках отсутствовали инвентарные номера (г. Иркутск, г. Шелехов, Шелеховский район, Эхирит-Булагатский район, Карлукское МО, Марковское МО).

Группа 3. Нарушения в сфере управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью – 7 ед., в том числе:

2 ед. – в нарушение ст. 296 Гражданского кодекса РФ, Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» муниципальное имущество (контейнерные площадки, контейнеры, бункеры) не закреплено, либо закреплено спустя длительное время на праве оперативного управления за муниципальными казенными учреждениями для осуществления цели их деятельности по содержанию площадок накопления ТКО (Марковское МО, Ольхонский район, п. 3.15 Классификатора нарушений);

4 ед. – несоблюдение администрацией г. Иркутска ст. 296 Гражданского кодекса РФ, Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», выразившееся в незакреплении за Комитетами по управлению округами в установленном порядке имущества, что исключало планирование ими и расходование бюджетных средств на содержание мест накопления ТКО (п. 3.15 Классификатора нарушений);

1 ед. – в нарушение Порядка ведения реестра муниципальной собственности, утвержденного Приказом Минфина РФ от 10.10.2023 № 163н, в реестре муниципальной собственности Эхирит-Булагатского района не отражены созданные контейнерные площадки и приобретенные контейнеры (п. 3.24 Классификатора нарушений).

Группа 4. Нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц – 7 ед.

2 ед. – нарушение ст.ст. 95, 112 Федерального закона № 44-ФЗ при продлении сроков выполнения работ на подготовку проектной документации (Ольхонский, Эхирит-Булагатский районы, п. 4.41 Классификатора нарушений);

5 ед. – в нарушение ст. 94 Федерального закона № 44-ФЗ не соблюдены сроки оплаты за поставку контейнеров для раздельного накопления ТКО, работ по обустройству контейнерной площадки МО (Эхирит-Булагатский район, г. Черемхово, г. Иркутск, п. 4.44 Классификатора нарушений);

1 ед. – с несоблюдением п. 8 ч.1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ к ликвидации несанкционированных свалок привлекался единственный исполнитель в лице регионального оператора РТ-НЭО (Шелеховский район, п. 4.22 Классификатора нарушений);

Группа 7. Иные нарушения – 11 ед.

3 ед. – Правила благоустройства г. Черемхово, Карлукского МО, Марковского МО не приведены в соответствие действующему законодательству;

8 ед. – ненадлежащее, с несоблюдением СанПиН 2.1.3684-21, содержание контейнерных площадок, в том числе, по проведению дезинфекции контейнеров (бункеров), профилактических дератизационных, дезинсекционных работ (г. Иркутск, г. Шелехов, Шелеховский район, г. Черемхово, Эхирит-Булагатский район, Ольхонский район, Карлукское МО, Марковское МО).

Аудитор Контрольно-счетной
палаты Иркутской области



Л.Н. Мулярова

Анализ установления тарифов на услуги по обращению с ТКО

Оказание услуги по обращению с ТКО региональным оператором относятся к регулируемым видам деятельности (ст. 24.8 Федерального закона № 89-ФЗ). Регулируемые виды деятельности в области обращения с ТКО осуществляются по ценам, которые не должны превышать предельные тарифы.

В отношении региональных операторов устанавливается единый тариф на услугу по обращению с ТКО (далее также единый тариф, тариф).

В Иркутской области функции по утверждению предельных тарифов в области обращения с ТКО возложены на службу по тарифам Иркутской области (далее – Служба по тарифам).

Приказами Службы по тарифам предельные единые тарифы на услугу регионального оператора на период 2023-2025 годов установлены в следующих размерах:

руб/куб.м

Реквизиты приказа	Период	Прочие потребители			Население		
		1 полугодие	2 полугодие	% изм.	1 полугодие	2 полугодие	% изм.
ООО «РТ-НЭО Иркутск» (Зона 2) тариф для прочих потребители без учета НДС, для населения – с учетом НДС:							
от 28.11.2022 №49-478-спр	01.12.2022- 31.12.2023 ¹	469,72		-	563,66		-
от 20.12.2023 №79-467-спр	2024 г.	469,72	516,68	+10,0	563,66	620,02	+10,0
от 20.12.2024 №79-438-спр	2025 г.	516,68	568,35	+10,0	620,02	682,02	+10,0
ООО «Региональный северный оператор» (Зона 1), до 01.07.2024, тариф НДС не облагается:							
от 28.11.2022 №79-483-спр	С 01.12.2022- 31.12.2023	529,55		-	529,55		-
от 20.12.2023 №79-473-спр	2024 г.	529,55	562,87	+6,3	529,55	562,87	+6,3
ООО «Северный региональный оператор ТКО» (Зона 1), с 01.07.2024, тариф НДС не облагается:							
от 25.09.2024 № 79-213-спр	01.10.2024- 31.12.2024	582,48		-	582,48		-
от 20.12.2024 №79-431-спр	2025 г.	582,48	640,72	+10,0	582,48	640,72	+10,0

Как показано в таблице, увеличение тарифа регионального оператора, осуществляющего деятельность в Зоне 2 «Юг» (ООО «РТ-НЭО Иркутск»), составляло ежегодно 10%. За период с 2023 года по 2025 год тариф увеличен на 21% или на 98,63 руб./куб.м. для прочих потребителей (с 469,72 до 568,35 руб./куб.м.), на 118,36 руб./куб.м. для населения (с 563,66 до 682,02 руб./куб.м.).

Для регионального оператора, действующего в Зоне 1 «Север» до 01.07.2024 (ООО «Региональный северный оператор»), с июля 2024 года планировалось увеличение тарифа на 6,3% или 33,32 руб/куб.м. (до 562,87 руб./куб.м.).

¹ В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14.11.2022 № 2053 «Об особенностях индексации регулируемых цен (тарифов) с 1 декабря 2022 г. по 31 декабря 2023 года и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

ООО «Северный региональный оператор ТКО», осуществляющему деятельность в Зоне 1 «Север» с 01.07.2024, первоначально установлен тариф на период с 01.10.2024 по 31.12.2024 в размере 582,48 руб./куб.м., что превышает тариф, рассчитанный для ООО «Региональный северный оператор» на 2 полугодие 2024 года на 19,61 руб./куб.м. или на 3,5%. С июля 2025 года предусмотрено увеличение тарифа на 10%, до 640,72 руб./куб.м.

При расчете единого тарифа учитываются 2 показателя: необходимая валовая выручка² (далее также НВВ) и расчетный объем или масса ТКО (п. 18 Основ ценообразования³).

Проведенный анализ показал, что в структуре НВВ наибольший объем занимают собственные расходы региональных операторов (от 70% до 85%), в которых основную долю составляют расходы на транспортирование ТКО (от 85% до 90,8%).

Отмечено ежегодное увеличение собственных расходов региональных операторов на уровень, превышающий прогнозный индекс потребительских цен. Например, собственные расходы ООО «РТ-НЭО Иркутск» в 2024 году в сравнении с предыдущим периодом увеличились на 118,0% при прогнозном индексе потребительских цен 107,2%. На 2025 год в сравнении с 2024 годом собственные расходы регионального оператора увеличены на 108,1% (с 1 998 660,0 тыс. руб. до 2 160 775,2 тыс. руб.), тогда как прогнозный индекс потребительских цен составил 105,8%. В целом за период 2023-2025 годов увеличение собственных расходов регионального оператора составило 27,6%.

Согласно протоколам заседания Правления Службы тарифы региональным операторам определены исходя из следующих показателей и статей затрат:

Показатель	Зона 2 «Юг»			Зона 1 «Север»			
	ООО «РТ-НЭО Иркутск»			ООО «Региональный северный оператор» (до 01.07.2024)		ООО «Северный региональный оператор ТКО» (с 01.07.2024)	
	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2023 г.	2024 г.	01.10.2024 - 31.12.2024	2025 г.
Расчетный объем ТКО, м³	4 570 317,0	4 572 762,0	4 275 437,5	1 276 084,0	1 294 972,9	1 281 195,2	1 276 130,4
Индекс потребительских цен, %	106,0	107,2	105,8	106,0	107,2	106,6	105,8
Расходы регионального оператора по обработке, обезвреживанию, захоронению ТКО на объектах, используемых для обращения с ТКО, тыс. руб.	719 558,8	476 230,8	450 673,4	205 223,7	211 715,7	114 594,5	203 379,2
-обработка ТКО	не заявлены	не заявлены	не заявлены	24 919,6	34 619,5	12 776,6	22 201,2
-обезвреживание ТКО	не заявлены	не заявлены	не заявлены	не заявлены	42 641,7	12 706,4	98 472,5
-захоронение ТКО	719 558,8	476 230,8	450 673,4	180 304,1	134 454,5	89 111,5	82 705,5

² Необходимая валовая выручка (далее – НВВ) – это экономически обоснованная сумма финансовых средств, необходимая для выполнения регулируемой организацией своих функций по протяжении очередного периода регулирования и обеспечения достижения установленных на соответствующий период регулирования в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации в области обращения с ТКО плановых значений показателей эффективности объектов, используемых для обработки, обезвреживания, захоронения и энергетической утилизации ТКО.

³ Основы ценообразования в области обращения с ТКО, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 30.05.2016 № 484 (далее-Основы ценообразования).

Показатель	Зона 2 «Юг»			Зона 1 «Север»			
	ООО «РТ-НЭО Иркутск»			ООО «Региональный северный оператор» (до 01.07.2024)		ООО «Северный региональный оператор ТКО» (с 01.07.2024)	
	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2023 г.	2024 г.	01.10.2024 - 31.12.2024	2025 г.
Собственные расходы РО, тыс. руб., всего, в т.ч.:	1 693 339,6	1 998 660,0	2 160 775,2	642 715,4	724 803,3	631 679,9	647 539,9
расходы на транспортирование ТКО	1 517 396,7	1 816 349,6	1 897 159,3	546 737,7	621 848,4	559 859,2	563 343,3
расходы на заключение и обслуживание договоров с собственниками ТКО и операторами по обращению с ТКО, в т.ч. расчетная предпринимательская прибыль	143 467,7 6 831,8	153 797,4 7 323,7	162 717,7 7 748,5	53 590,5 2 551,9	57 449,0 2 735,7	67 825,5 3 229,8	71 210,1 2 867,8
сбытовые расходы (сомнительные долги)	не заявлены		67 641,6	31 708,8	33 787,5	не заявлены	
расходы, связанные с предоставлением безотзывной банковской гарантии	5 704,5	2 930,8	3 229,3	3 675,7	3 675,7	3 983,5	3 734,9
расходы на приобретение контейнеров и бункеров для накопления ТКО	21 255,1	22 577,7	24 058,9	6 277,5	7 216,7	0,0	8 083,4
расходы на уборку мест погрузки ТКО	5 515,6	3 004,5	5 968,5	725,2	826,0	11,7	1 167,3
НВВ регионального оператора	2 412 898,4	2 474 890,8	2 661 448,7	847 939,1	936 519,0	746 274,4	850 918,2
Корректировка НВВ	-250 483,1	-97 059,4	-211 559,1	-172 188,8	-207 624,0	-	-
Величина изменения НВВ, проводимого в целях сглаживания	-15 646,0	-15 160,0	30 064,0	-	-	-	-33 270,0
НВВ для расчета тарифа, тыс. руб.	2 146 769,3	2 362 671,4	2 429 953,5	675 750,3	728 895,0	746 274,4	817 648,2
Тариф с НДС/без НДС	469,72/ 563,66	516,68/ 620,02	568,35/ 682,02	529,55	562,87	582,46	640,72

Следует отметить, что оценка обоснованности установления тарифов региональному оператору **не относится к полномочиям** КСП области.

Как установлено в ходе контрольного мероприятия, в проверяемый период уполномоченными органами проводились проверки соблюдения требований законодательства при установлении тарифов региональным операторам.

Так, органами прокуратуры Иркутской области во взаимодействии с Межрайонной инспекцией Федеральной налоговой службы (далее также МИФНС) организованы проверки исполнения Службой по тарифам полномочий по регулированию тарифов в сфере обращения с ТКО для ООО «РТ-НЭО Иркутск», ООО «Региональный северный оператор».

МИФНС выявлен ряд обстоятельств, указывающих на некорректность формирования

тарифов на услугу регионального оператора по обращению с ТКО. По инициативе прокуратуры в декабре 2023 года в отношении ООО «РТ-НЭО Иркутск» назначена выездная налоговая проверка, предварительно установлены факты нарушений региональным оператором. В настоящее время МИФНС организованы дополнительные мероприятия налогового контроля, после которых во 2-3 квартале 2025 года планируется вынесение решения о привлечении ООО «РТ-НЭО Иркутск» к установленной законом ответственности.

Прокуратурой г. Братска с привлечением оперативных сотрудников ОЭБиПК МУ МВД России «Братское» продолжается оценка обоснованности утверждённых тарифов на услуги по обращению с ТКО ООО «Региональный северный оператор», в рамках проверки информации МРУ Росфинмониторинга по СФО о подозрительных финансовых операциях регионального оператора.

Учитывая, что основную долю затрат в составе необходимой валовой выручки региональных операторов составляют расходы на транспортирование и захоронение ТКО органами прокуратуры уделено внимание отношениям регионального оператора с операторами по транспортированию и захоронению ТКО.

В частности, по результатам проверок, проведенных совместно с МИФНС, установлено, что в процессе транспортирования ТКО ООО «РТ-НЭО Иркутск» главная роль отведена единственному оператору по обращению с ТКО - ООО «ИТК», которым заключаются договоры с иными перевозчиками (взаимозависимыми организациями)⁴.

В процессе размещения ТКО участвуют 3 взаимозависимые организации, в собственности которых находится 4 полигона для захоронения ТКО - ООО «АМП» (полигон на территории Ангарского городского округа), ООО «ТМП» (полигон на территории Усольского района), ООО «СТП Размещение отходов» (полигоны на территориях муниципального образования «город Тулун» и Осинского района).

В 2024 году органами прокуратуры с привлечением специалистов уполномоченных осуществлены выездные обследования полигонов, на которые осуществляется захоронение ТКО региональными операторами ООО «РТ-НЭО Иркутск», ООО «Региональный северный оператор». Пресечено более 166 нарушений, с целью устранения которых внесено 21 представление, к дисциплинарной ответственности привлечены 13 лиц, к административной 17 лиц, назначены штрафы на общую сумму свыше 475 тыс. руб., в порядке п. 2 ч.2 ст. 37 УПК РФ направлен один материал по ст. 327 УК РФ (расследуется уголовное дело).

Организациями приняты меры к устранению нарушений экологического законодательства, в том числе к надлежащей эксплуатации полигонов, ликвидации несанкционированных свалок, что способствовало улучшению санитарно-эпидемиологической обстановки в населенных пунктах, недопущению деградации почвы, а также возникновению угроз причинения вреда окружающей среде, природных пожаров, распространению опасных болезней.

В рамках проведенных проверок эксплуатации полигонов у хозяйствующих субъектов истребована информация о фактических объемах (массы) ввезенных на полигоны ТКО от имени региональных операторов, в рамках межведомственного взаимодействия сведения переданы в МИФНС для проведения экономического анализа статей соответствующих расходов.

Кроме того, ФАС России в 2024 году проведена плановая выездная проверка Службы, по результатам которой органу выдано предписание об устранении нарушений законодательства в области государственного регулирования цен при установлении

⁴ ООО «Коммунальный транспорт», ООО «Коммунальник+», ООО «Коммунальное автохозяйство», ООО «УТК».

тарифов в сфере обращения с ТКО в отношении ООО «РТ-НЭО Иркутск» на 2022-2024 года, которым поручено исключить выявленные (неподтвержденные) экономически необоснованные расходы (доходы) из необходимой валовой выручки регионального оператора при тарифном регулировании на 2025 год.

Так, Службе поручено провести дополнительный анализ и расчет расходов (показателей), включенных в необходимую валовую выручку ООО «РТ-НЭО Иркутск» при установлении единых тарифов⁵, а также в необходимую валовую выручку ООО «ТМП», ООО «СТП Размещение отходов» (ранее «УМП») при установлении тарифов на захоронение ТКО.

Также, уполномоченным органом отмечено нарушение Основ ценообразования (п. 18) в части принятия Службой по тарифам на 2024 год объема ТКО в заявленном ООО «РТ-НЭО Иркутск» размере в соответствии с Территориальной схемой в целях соблюдения принципов тарифного регулирования и недопущения роста тарифов на услуги регионального оператора.

Следует отметить, что сравнение тарифов региональных операторов с установленными в других субъектах РФ, в том числе входящими в состав одного федерального округа, не будет являться корректным, поскольку на тариф влияют объемы затрат регионального оператора, зависящие от характера зоны деятельности (урбанизация, наличие труднодоступных территорий), инфраструктуры, материально-техническое обеспечения, других факторов.

⁵ расходы на приобретение контейнеров и бункеров для накопления ТКО и их содержание» на 2022-2024 гг., корректировка необходимой валовой выручки регионального оператора на 2022-2023 гг.; прочие производственные расходы, непосредственно связанные с эксплуатацией объектов, используемых для обработки, обезвреживания, захоронения ТКО на 2024 г.; корректировка с целью учета отклонения фактических значений параметров расчета тарифов от значений, учтенных при установлении тарифов на 2024 г., другие статьи затрат.

Анализ финансового обеспечения мероприятий

Наименование (КЦСР)	2022 год			2023 год			2024 год			2025 год
	предусмотрено		исп-но	предусмотрено		исп-но	предусмотрено		исп-но	предусмотрено
	перв.	оконч. (СБР)		перв.	окончат. (СБР)		перв.	окончат. (СБР)		
Субсидии на выявление и оценку объектов НВОС и организацию работ по ликвидации НВОС (6520172927)	14 888,8	11 302,2	11 302,2	30 111,2	12 060,0	12 060,0	65 144,0	54 531,9	32 185,4	60 379,1
Субсидии на реализацию мероприятий по сбору, транспортированию и утилизации (захоронение) ТКО с несанкционированных мест размещения отходов; с 2024 г. - на реализацию мероприятий, направленных на снижение негативного воздействия отходов на окружающую среду (6520172820)	195 875,7	119 702,3	119 697,9	116 511,4	109 134,9	109 134,6	90 519,1	86 826,1	86 825,8	124 427,9
Субсидии на создание мест (площадок) накопления ТКО (6520172971)	176 407,3	163 313,4	162 897,0	270 785,0	249 618,3	248 326,7	125 495,8	123 502,6	121 820,1	105 860,1
Субсидии на реализацию мероприятий по приобретению комплексов (установок) по обезвреживанию ТКО (6520172933)	-	-	-	63 510,0	49 165,8	49 165,7	42 857,4	42 424,5	42 424,4	32 472,7
Субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты муниципальной собственности, которые осуществляются из местных бюджетов, в целях реализации мероприятий в сфере охраны окружающей среды (6520372620)	49 096,3	49 096,3	40 198,0	35 081,4	15 385,0	6 293,5	140 268,4	12 144,0	12 144,0	76 819,1
Субсидии на осуществление закупки контейнеров для раздельного накопления ТКО (652G252690)	-	46 878,6	46 871,4	-	-	-	-	-	-	-
Проведение натурных исследований (замеров) массы и объема ТКО по объектам общественного и жилищного назначения в весенний, летний, осенний и зимний периоды года в населенных пунктах Иркутской области и проведение расчетов для определения нормативов накопления ТКО (6520129999)	-	-	-	12 786,7	12 786,7	12 786,7	-	-	-	-
Обеспечение сокращения количества ТКО, направленных на захоронение в Иркутской области (Капитальный грант с целью софинансирования расходов концессионера на создание объекта концессионного соглашения) (651Ч229216)	-	-	-	900 000,0 (05.07. 2023)	0,0	-	900 000,0	0,0	-	1 090 000
Всего	436 268,1	390 292,8	380 966,5	1 428 785,7	448 150,7	437 767,2	1 364 287,7	319 429,1	295 399,7	1 489 958,9

**Анализ достижения целевых показателей ГП
«Охрана окружающей среды» за 2022-2025 годы**

Наименование целевого показателя	2022 год			2023 год		
	первоначально	окончательно	факт	первоначально	окончательно	факт
ГП «Охрана окружающей среды» на 2019-2025 годы						
Цель: Сохранение и защита окружающей среды						
Доля направленных на захоронение ТКО, в том числе прошедших обработку (сортировку), в общей массе образованных ТКО, %	100	99,9	97,5	99,9	99,9	97,3
ПП «Отходы производства и потребления» на 2019-2025 годы						
Цель: Предотвращение вредного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду на территории Иркутской области						
Доля ликвидированных мест несанкционированного размещения ТКО к общему количеству выявленных мест несанкционированного размещения ТКО, %	15,4	14,8	14,8	5,4	18,5	18,5
Прирост мощности объектов капитального строительства, м3	60 000,0	-	-	-	-	-
Доля ТКО, направленных на обработку (сортировку), в общей массе образованных ТКО, %	0,0	1,0	1,4	1,5	1,5	2,8
ОМ «Снижение негативного влияния отходов на состояние окружающей среды» на 2019-2025 годы						
Доля приобретенных контейнеров для накопления ТКО к общей потребности контейнеров для накопления ТКО, %	41,5	48,5	48,5	51,2	52,3	58,5
Количество ликвидированных мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, шт.	58	55	55	33	32	32
Количество МО Иркутской области, на территории которых проведены натурные исследования (замеры) массы и объема ТКО, ед.	-	-	-	-	9	9
Количество разработанных электронных моделей территориальной схемы обращения с отходами, шт.	-	-	-	1	-	-
ОМ «Строительство (реконструкция) объектов утилизации, переработки и размещения отходов производства и потребления, а также выполнение проектных и изыскательских работ в целях строительства указанных объектов» на 2019 - 2024 годы						
Количество введенных в эксплуатацию объектов размещения отходов, являющихся объектами капитального строительства, ед.	1	2	2	-	-	-
Количество разработанных проектных документов для объектов капитального строительства, ед.	1	1	0	-	1	0
Доля направленных на утилизацию отходов, выделенных в результате раздельного накопления и обработки (сортировки) ТКО, в общей массе образованных ТКО, %	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
РП «Комплексная система обращения с ТКО»						
Закуплены контейнеры для раздельного накопления ТКО, устанавливаемые на контейнерные площадки, включенные в реестр мест (площадок) накопления ТКО, шт.	-	1 736	2 305	-	-	-
Доля разработанных электронных моделей, %	-	-	-	-	100,0	100,0
Доля импорта оборудования для обработки и утилизации ТКО, %	-	-	-	-	37,0	0,0

Наименование целевого показателя	2024 год			2025 год
	первоначально	окончательно	факт	первоначально
ГП «Охрана окружающей среды» (период действия 2024-2030 годы)				
Цель: Обеспечение качества окружающей среды до уровня, определенного документами стратегического планирования в сфере охраны окружающей среды				
Доля обработки (сортировки), утилизации и захоронения ТКО от общей массы образованных ТКО к базовому значению 2022 года (1,9%), %	2,0	2,0	4,8	1,5
Снижение площади, подвергшейся загрязнению в результате несанкционированного размещения отходов к базовому значению 2023 года (40,0 га), га.	66,0	66,0	66,5	125,0
РП «Комплексная система обращения с ТКО» (срок окончания реализации 2024 год)				
Доля направленных на захоронение ТКО, в том числе прошедших обработку (сортировку), в общей массе образованных ТКО, к базовому значению 2018 года (100%), %	99,9	99,9	94,9	-
Задача: Обеспечено снижение экологической нагрузки на население за счет сокращения захоронения ТКО, в том числе прошедших обработку (сортировку)				
Доля направленных на утилизацию отходов, выделенных в результате раздельного накопления и обработки (сортировки) ТКО, в общей массе образованных ТКО, к базовому значению 2018 года (0 %), %	0,1	0,1	0,4	-
Доля ТКО, направленных на обработку (сортировку), в общей массе образованных ТКО, к базовому значению 2018 года (0%), %	2,8	2,8	3,3	-
Доля импорта оборудования для обработки и утилизации ТКО, %	36,0	36,0	0	-
Задача: Формирование комплексной системы обращения с ТКО, включая создание условий для утилизации запрещенных к захоронению отходов				
Результат: Выполнено проектных работ по строительству (реконструкции) объектов муниципальной собственности по утилизации, обработке и размещению ТКО»	3 ед.	50%	50%	-
Результат: Введены в промышленную эксплуатацию мощности по обработке ТКО, млн тонн	0,073	0,073	0,073	-
Результат: Введены в эксплуатацию объекты размещения ТКО, млн тонн в год	0,017	0,017	0,017	-
Результат: Введены в промышленную эксплуатацию мощности по утилизации ТКО, млн тонн	0	0	0,0108	-
Результат: Создание капитальных объектов инфраструктуры обращения с твердыми коммунальными отходами, соответствующих требованиям законодательства				
Мероприятие: Строительство объектов в сфере обращения с отходами за счёт механизма государственно-частного партнёрства в 2024 году (Мусоросортировочный комплекс в составе мембранного компостирования биоразлагаемых отходов в Ангарском городском округе)	-	-	-	0
РП «Чистая страна (Генеральная уборка)»				
Доля ликвидированных свалок к общему количеству выявленных свалок, предусмотренных территориальной схемой по обращению с отходами в Иркутской области к базовому значению 2023 года (4,0%), %	12,2	12,2	12,2	12,2
Задача: Улучшение экологических условий проживания населения на территории, подверженной негативному влиянию объектов накопленного вреда и несанкционированных свалок				
Результат: Ликвидировано мест несанкционированного размещения отходов к базовому значению 2023 года (32 шт.), шт.	72	72	72	26
Результат: Выявлено и ликвидировано объектов накопленного вреда окружающей среде к базовому значению 2023 года (1 шт.), шт.	3	4	1	4
РП «Создание эффективной системы обращения с ТКО»				
Доля обеспеченных МО установками по обезвреживанию ТКО к базовому значению 2023 года (12,5%), %	25,0	25,0	25,0	37,5
Задача: создание объектов инфраструктуры обращения с ТКО соответствующих требованиям законодательства				

Наименование целевого показателя	2024 год			2025 год
	первоначально	окончательно	факт	первоначально
<i>Результат: Количество приобретенных установок, шт., Приобретено установок в 2023 году – 4 ед.</i>	3	3	3	3
Доля приобретенных контейнеров для накопления ТКО к общей потребности, к базовому значению 2023 года (71,7%), %	77,6	77,6	77,7	78,9
Доля обустроенных контейнерных площадок к общей потребности, к базовому уровню 2023 года (65,7%),	69,8	69,8	69,9	72,2
Задача: Создание условий накопления ТКО для населения				
<i>Результат: Приобретено контейнеров накопления ТКО, (базовое значение 2023 - года 23 699 шт.), шт.</i>	1 945	1 968	1 968	1 028
<i>Результат: Создано мест (площадок) накопления ТКО, (базовое значение 2023 года - 9 058 шт.), шт.</i>	552	552	560	382
КПМ «Снижение негативного влияния отходов на состояние окружающей среды»				
<i>Результат: Организация обеспечения доступа к актуальной информации в сфере обращения с отходами» (актуализация территориальной схемы обращения с отходами Иркутской области)</i>	0	0	0	1
РП «Экономика замкнутого цикла»				
Цель: Формирование экономики замкнутого цикла, обеспечивающей к 2030 году сортировку 100 процентов объема ежегодно образуемых ТКО, захоронение не более 50 процентов таких отходов и вовлечение в хозяйственный оборот не менее чем на 25 процентов отходов производства и потребления в качестве вторичных ресурсов и сырья				
Доля захораниваемых ТКО в общей массе образованных ТКО, к базовому значению 2023 года (0%), %	0	0	0	99,9
Доля обрабатываемых ТКО в общей массе образованных ТКО, к базовому значению 2023 года (0%), в %	0	0	0	2,8

Согласно отчетным данным об исполнении мероприятий Госпрограммы, за период 2022-2023 годов:

- доля направленных на захоронение ТКО, в том числе прошедших обработку (сортировку), в общей массе образованных ТКО за 2022 год снижена к плановому значению на 2,4 % (план - 99,9%, факт - 97,5%), за 2023 год на 2,6 % (план - 99,9%, факт - 97,3 %),

- доля ликвидированных мест несанкционированного размещения ТКО к общему количеству выявленных мест несанкционированного размещения ТКО первоначально был предусмотрен в размере 5,4%, исполнение составило 18,5%, целевой показатель скорректирован до 18,5%,

- количество ликвидированных мест несанкционированного размещения ТКО, при плановом значении 33 ед., составило 32 ед., целевой показатель скорректирован до 32 ед.,

- количество разработанных проектных документаций для объектов капитального строительства в 2022 и 2023 годах при плановом значении - 1 ед., фактически не достигнут - 0 ед.¹,

- доли импорта оборудования для обработки и утилизации при плановом показателе - 37%, фактически не достигнут -0,0 %²,

за период 2024 года:

- доля обработки (сортировки), утилизации и захоронения ТКО от общей массы образованных ТКО к базовому значению 2022 года при плановом значении – 2,0%, фактически достигла – 4,8%,

¹ В связи с отсутствием заключения государственной экологической экспертизы в 2022 году и получением отрицательного заключения государственной экологической экспертизы в 2023 году на проектную документацию на строительство полигона ТКО с мусоросортировочной линией инсинераторной установкой и площадкой мембранного компостирования на территории муниципального образования «город Саянск».

² Импортное оборудование не использовалось в виду введения экономических санкций в отношении России.

- снижение площади, подвергшейся загрязнению в результате несанкционированного размещения отходов при плане – 66,0 га, составило - 66,5 га, за счет увеличения фактически ликвидированной площади мест несанкционированного размещения отходов,
- доля направленных на захоронение ТКО, в том числе прошедших обработку (сортировку), в общей массе образованных ТКО, к базовому значению 2018 года, снижена на 5%, при плановом значении – 99,9%, фактическое достижение составило – 94,9%,
- доля направленных на утилизацию отходов, выделенных в результате раздельного накопления и обработки (сортировки) ТКО, в общей массе образованных ТКО, к базовому значению 2018 года, при плановом значении - 0,1%, увеличилась на 0,3% и фактически достигла - 0,4%,
- доля ТКО, направленных на обработку (сортировку), в общей массе образованных ТКО, к базовому значению 2018 года при плановом показателе - 2,8%, фактически составила -3,3%),
- доля ликвидированных свалок к общему количеству выявленных свалок, предусмотренных территориальной схемой по обращению с отходами в Иркутской области к базовому значению 2023 года исполнена в размере планового значения (план – 12,2%, факт -12,2%),
- доля обеспеченных МО установками по обезвреживанию ТКО к базовому значению 2023 года исполнена в размере планового значения (план -25%, факт -25%),
- доля импорта оборудования для обработки и утилизации ТКО при плановом показателе – 36,0%, фактически не достигнут - 0,0% в виду введения экономических санкций,
- доля приобретенных контейнеров для накопления ТКО к общей потребности, к базовому значению 2023 года, превысило плановое значение - 77,6 % (1945 шт.) на 0,1% и составило - 77,7 % (1 968 шт.),
- доля обустроенных контейнерных площадок к общей потребности, к базовому уровню 2023 года, на 0,1% превысило плановые показатели 69,8 % (552 ед.) и составило 69,9% (560 ед.).

**Перечень муниципальных образований с объектами НВОС,
на организацию ликвидации которых им предусмотрены субсидии**

Наименование МО		Наименование объекта НВОС	ГРОНВОС, дата, №	факт			план	Результат
				2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	
1	«город Свирск»	Промышленная площадка бывшего завода «Востсибэлемент" («Оставшиеся цеха бывшего Востсибэлемент в г. Свирск»)	№ 742 от 19.12.2024	10 554,5	-	32 185,4	-	Получено положительное заключение гос. экологической экспертизы от 26.11.2024 на проект
2	Слюдянско е городское	Несанкционированн ая свалка в п. Талая г. Слюдянка	№ 742 от 14.12.2022	747,7	12 060,0	-	-	Получено положительное заключение гос. экологической экспертизы в декабре 2023 года на проект, ликвидация объекта не начата в связи с отсутствием необходимого объема средств
3	Зиминское городское	Несанкционированн ая свалка, г. Зима, ул. Заозерная	№ 159 от 11.03.2024	-	-	13 186,1	-	Получено положительное заключение гос. экологической экспертизы 23.01.2025 на проект
4	г. Черемхово»	Несанкционированн ая свалка в границах города Черемхово	№ 396 от 26.06.2023	-	-	9 160,4	-	Получено положительное заключение гос. экологической экспертизы 19.02.2025 на проект
5	г. Бирюсинск	Несанкционированн ая свалка на территории Бирюсинского муниципального образования «Бирюсинское городское поселение»	объект отсутству ет	-	-	-	19 716,4	Заклучен контракт на разработку проекта ликвидации
6	«город Тулун»	Несанкционированн ая свалка отходов строительных конструкций и сооружений, складируемых после паводка 2019 года на территории	объект отсутству ет	-	-	-	13 419,7	Заклучен контракт на разработку проекта ликвидации

		города Тулуна						
8	МО Эхирит- Булагатск ий район	Несанкционированн ая свалка ТКО с. Булуса; Несанкционированн ая свалка ТКО с. Нижняя Идыга	от 26.06.2023 № 396	-	-	-	6 811,2	Перераспределен ие субсидии на 2026-2027 на основании обращения МО
9	МО Боханский район	Несанкционированн ая свалка, Боханский район, муниципальное образование «Бохан»	от 26.06.2023 № 396	-	-	-	1 939,7	Заключен контракт на разработку проектной документации от 07.05.2025 № ОКС -5-2025
10	МО «Тараса» Боханского района	Несанкционированн ая свалка на территории Тарасинского сельского поселения Боханского района, в 300 м от с Тараса	от 26.06.2023 № 396	-	-	-	5 232,5	Обращение МО о перераспределении субсидии
11	МО «Хохорск» Боханского района	Несанкционированн ая свалка, Хохорское сельское поселение Боханского муниципального района	от 26.06.2023 №396	-	-	-	9 408,0	Обращение МО о перераспределении субсидии
12	МО «Олонки» Боханского района	Несанкционированн ая свалка на территории Олонского сельского поселения Боханского муниципального района	Приказ от 26.06.2023 № 396	-	-	-	3 851,5	Обращение МО о перераспределении субсидии
Всего:				11 302,2	12 060,0	54 531,9	35 075,9*	

* Объем первоначально распределенной субсидии на 2025 год - 60 379,1 тыс. руб., в том числе объем средств субсидии к перераспределению на основании обращений МО - 25 303,2 тыс. руб.

Эффективность использования бюджетных средств, направленных на реализацию мероприятий в сфере обращения с ТКО		
Критерии аудита эффективности	Да/Нет	Комментарии
отсутствуют неиспользованные остатки средств, за исключением остатков, обусловленных экономией при осуществлении закупок	нет	в результате неэффективного планирования имелись остатки неосвоенных субсидий на осуществление капитальных вложений
все запланированные мероприятия, мероприятия (контрольные точки) региональных проектов реализованы в полном объеме в установленные сроки; достигнуты запланированные результаты использования субсидий, предоставленных из областного бюджета	нет нет	реализация ряда мероприятий и достижение результатов региональных проектов в установленные сроки не завершена, осуществлялась корректировка под фактическое достижение, результаты использования субсидий в отношении отдельных мероприятий и в отдельные периоды не достигнуты
созданные объекты в сфере обращения с ТКО используются на проектную мощность	нет	- заверченный строительством в 2022 г. полигон с объектом обработки в Слюдянском районе, начал эксплуатироваться в 2024 г.; - введенный в эксплуатацию в 2022 г. после судебных споров полигон в п. Михайловка Черемховского района, строительство которого осуществлялось с участие средств ФБ, начал эксплуатироваться в мае 2025 г.
отсутствует возможность использования меньшего объема средств для достижения заданного результата	нет	органами местного самоуправления при осуществлении муниципальных закупок не проводился анализ рынка контейнеров для накопления ТКО и бункеров для КГО, результатом чего являются неоптимизированные закупки контейнеров и бункеров без адекватного сравнительного анализа предложений, что создавало предпосылки для увеличения бюджетных расходов и снижало эффективность использования выделенных средств; требовались затраты на корректировку проектной документации; нереализованная проектная документация ведет к дополнительным расходам на ее актуализацию
существует отрицательная динамика количества мест несанкционированного складирования отходов	-	-объективные данные о количестве несанкционированных свалок на территории Иркутской области отсутствуют; -источники предоставляют различную информацию о количестве свалок, что создает сложности для формирования достоверной статистики и эффективного планирования мероприятий по ликвидации свалок
<i>Справочно:</i> существует отрицательная динамика обращений граждан по поводу нарушений (недостатков) в сфере обращении с отходами, в том числе по поводу некачественной оказанной услуги по сбору и вывозу ТКО; достигнуты запланированные результаты использования субсидий, предоставленных региональным операторам	-	показатель не снижающегося количества обращений не характеризует качество услуг региональных операторов, а свидетельствует об активности потребителей в вопросе наведения порядка в этой сфере; субсидии региональным операторам не предоставляются