**Заключение**

**по результатам экспертно-аналитического мероприятия**

**«Экспертиза государственной программы Томской области**

**«Обращение с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Томской области»**

г. Томск «26» апреля 2021 года

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия «Экспертиза государственной программы Томской области «Обращение с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Томской области» (далее – экспертно-аналитическое мероприятие): пункт 14 плана работы Контрольно-счетной палаты на 2020 год, утвержденного приказом председателя Контрольно-счетной палаты Томской области от 30.12.2019 № 30.

Объект предоставления документов, материалов и информации - Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Томской области(далее - Департамент природных ресурсов).

Предмет экспертно-аналитического мероприятия - государственная программа Томской области «Обращение с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Томской области» (далее – программа, государственная программа, ГП), утвержденная постановлением Администрации Томской области от 27.09.2019 № 357а (в редакциях постановлений Администрации Томской области от 08.05.2020 № 215а, от 07.07.2020 № 321а и от 25.12.2020 № 615а).

Цель экспертно-аналитического мероприятия - финансово-экономическая экспертиза государственной программы Томской области «Обращение с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Томской области».

Вопросы экспертно-аналитического мероприятия:

1. Анализ соблюдения Порядка принятия решений о разработке государственных программ Томской области, их формирования и реализации, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 05.09.2019 № 313а (далее – Порядок № 313а);
2. Анализ ресурсного обеспечения мероприятий, направленных на реализацию государственной программы, а также анализ и оценка показателей государственной программы и влияние на данные показатели объемов бюджетных ассигнований (изменений объемов бюджетных ассигнований).

Исследуемый период: 2018 - 2026 годы.

**Выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия:**

1. Государственная программа утверждена позже установленного пп. 9 п. 29 Порядка № 313а срока.

2. Основные процедуры по разработке, согласованию и утверждению проектов как анализируемой ГП, так и всех других 20 новых госпрограмм по Перечню государственных программ Томской области, утвержденному распоряжением Администрации Томской области от 30.04.2019 № 310-ра (далее – Перечень ГП), действующих с 2020 года, осуществлялись до сентября 2019 года при отсутствии утвержденного нормативного правового акта Томской области, устанавливающего для них правила принятия решений о разработке государственных программ Томской области, их формирования и реализации.

При этом, учитывая, что действие Порядка № 313а распространено на правоотношения, возникшие при составлении и исполнении областного бюджета, начиная с бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, а также то, что государственные программы должны были разрабатываться в соответствии с установленными в Порядке № 313а и в Методических указаниях к Порядку № 313а требованиями, анализ формирования ГП произведен на их основе.

На первом этапе формирования государственной программы проект структуры ГП подготовлен с учетом требований п. 28 Порядка № 313а и Методических указаний к Порядку № 313а, но без выполнения следующих процедур:

- сбора и рассмотрения инициативных предложений о перечне мероприятий и направлениях расходов (от исполнительных органов государственной власти Томской области, структурных подразделений Администрации Томской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области - участников мероприятий анализируемой ГП, представителей общественности, депутатов Законодательной Думы), анализа сферы реализации ГП, основных проблем данной сферы и обоснования постановки задач, реализация которых необходима для достижения целей и задач Стратегии социально-экономического развития Томской области до 2030 года (далее – Стратегия) в рамках ГП;

- обоснования набора подпрограмм, региональных проектов для достижения целей ГП;

- обоснования набора задач подпрограмм для достижения целей подпрограмм;

- обоснования состава и значений показателей целей ГП (подпрограмм) и оценки влияния внешних факторов и условий на их достижение.

При этом без объемов финансирования ГП дополнительно заполнены 3 формы (форма паспорта ГП, форма паспорта подпрограммы ГП и форма перечня региональных проектов), процедурно относящиеся ко 2 этапу формирования ГП и предусматривающие указание объемов финансового обеспечения.

На втором этапе формирования государственной программы проект анализируемой программы фактически был подготовлен Департаментом природных ресурсов также по формам еще не утвержденного Порядка № 313а и Методических указаний к Порядку № 313а. При этом не осуществлены необходимые процедуры по разработке, согласованию и утверждению проекта ГП, предусмотренные п. 29 Порядка № 313а (Методических указаний к Порядку № 313а) и повлиявшие на содержательное качество программы.

3. По причине несоблюдения Департаментом природных ресурсов процедур формирования проекта структуры ГП, проекта государственной программы, предусмотренных Порядком № 313а, и отсутствия соответствующих документов и материалов, проведение оценки финансово-экономических обоснований запланированных объемов бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий программы и их влияния на непосредственные результаты и целевые показатели в ходе экспертизы госпрограммы не представилось возможным.

4. Анализом установлено неполное соответствие анализируемой программы требованиям госпрограммы РФ «Охрана окружающей среды», а также отсутствие острой необходимости формирования новой отдельной госпрограммы Томской области, что подтверждается условиями предоставления субсидий из федерального бюджета, установленными:

- в приложении № 6 к госпрограмме РФ «Охрана окружающей среды» в редакции от 29.03.2019, в соответствии с которыми у субъекта РФ в целях софинансирования целей, показателей и результатов федерального проекта «Чистая страна», входящего в состав национального проекта «Экология» должно быть наличие в т.ч. государственной программы либо подпрограммы такой государственной программы, утверждающих перечень мероприятий, которые направлены на ликвидацию несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда окружающей среде.

В анализируемой программе такие мероприятия предусмотрены как в рамках регионального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» *(цель РП - эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 года несанкционированных свалок в границах городов (Томская область)*, так и в рамках регионального проекта «Чистая страна» *(цель РП - ликвидация всех выявленных на 1 января 2018 года несанкционированных свалок в границах городов Томской области путем рекультивации 71,56 га земельных участков и ликвидации 15 наиболее опасных объектов).* При этом федеральное финансирование отражено в программе только по РП «Чистая страна».

- в приложении № 24 к госпрограмме РФ «Охрана окружающей среды» в редакции от 12.11.2020, в соответствии с которыми субъектам РФ в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при реализации государственных программ (подпрограмм государственных программ) в области обращения с отходами, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», входящего в состав национального проекта «Экология», предоставляется субсидия местным бюджетам на осуществление мероприятий по закупке контейнеров для раздельного накопления твердых коммунальных отходов.

Однако региональным проектом «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» указанные мероприятия не предусмотрены, при этом закупка контейнеров предусмотрена в рамках ОМ процессной части ГП по мероприятию «Создание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов» без софинансирования из федерального бюджета, что может свидетельствовать о распределении программных мероприятий по структурным элементам анализируемой ГП не в соответствии с целями и задачами, предусмотренными положениями госпрограммы РФ.

5. Экспертизой установлено несоответствие целевых показателей анализируемой ГП практически по всем целевым показателям, определенным для Томской области в приложении № 2 к госпрограмме РФ «Охрана окружающей среды» для достижения целей, показателей и результатов федеральных проектов «Чистая страна» и «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», входящих в состав национального проекта «Экология».

Всего для программ (подпрограмм) субъектов РФ (в ред. №9 от 31.03.2020 госпрограммы РФ «Охрана окружающей среды») установлено 9 целевых показателей, по 2 из которых значения для Томской области не установлены, в т.ч. показатель «Ликвидированы наиболее опасные объекты накопленного экологического вреда, штук» и показатель «Доля твердых коммунальных отходов, направленных на утилизацию, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов, процентов». При этом в самой анализируемой программе показатель «Ликвидированы наиболее опасные объекты накопленного экологического вреда, штук» установлен в числе показателей цели РП «Чистая страна» со значениями 97 шт., 97 шт., 97 шт., 102 шт., 106 шт., 112 шт. на 2019-2024 годы соответственно.

Показатель цели госпрограммы РФ «Охрана окружающей среды» «Численность населения, качество жизни которого улучшится в связи с ликвидацией выявленных на 1 января 2018 г. несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного экологического ущерба, тыс. человек» установлен для Томской области на 2024 год со значением 0,4 тыс. человек, однако в анализируемой ГП основной показатель госпрограммы РФ не установлен.

В анализируемой ГП установлено всего 5 показателей из 9 предусмотренных госпрограммой РФ «Охрана окружающей среды». При этом значения показателей соответствуют только по 2 из них: по показателю «Объем твердых коммунальных отходов, направленных на утилизацию (вторичную переработку), млн. тонн» и показателю «Объем твердых коммунальных отходов, направленных на обработку, млн. тонн». Оба показателя установлены к достижению в рамках РП «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» на 2020-2024 годы, однако в госпрограмме РФ «Охрана окружающей среды» значения для Томской области установлены с 2019 года для достижения в рамках РП «Чистая страна». Значения 3 показателей: «Доля обезвреженных и утилизированных отходов производства и потребления в общем количестве образующихся отходов I - IV классов опасности, %», «Ликвидированы все выявленные на 1 января 2018 г. несанкционированные свалки в границах городов, штук» и «Общая площадь восстановленных, в том числе рекультивированных, земель, подверженных негативному воздействию накопленного вреда окружающей среде», установлены в анализируемой ГП в сопоставимых периодах выше значений показателей в госпрограмме РФ «Охрана окружающей среды», несмотря на отсутствие в программе с 2023 года мероприятий, обеспечивающих их достижение.

Кроме того, показатель «Общая площадь восстановленных, в т.ч. рекультивированных земель, подверженных негативному воздействию накопленного экологического ущерба, га» со значением на 2024 год 54,3 га, является в анализируемой ГП показателем непосредственного результата мероприятия «Рекультивация (восстановление) нарушенных земель, занятых отходами на полигоне размещения отходов (кадастровый номер земельного участка 70:21:0100086:0006)» РП «Чистая страна» с финансированием на 2020-2022 годы, но его значение соответствует значению целевого показателя госпрограммы РФ «Охрана окружающей среды», установленному также на 2024 год.

Также обращает внимание то, что все показатели и мероприятия в госпрограмме РФ «Охрана окружающей среды» установлены для Томской области до 2024 года, а не до 2026 года как в анализируемой ГП, при этом госпрограмма РФ «Охрана окружающей среды» непрерывно реализуется с 2014 года.

6. Согласно Перечню ГП и паспорту ГП анализируемая программа реализуется с 2020 года в рамках цели 2 социально-экономического развития Томской области «Рациональное использование природного капитала Томской области, устойчивое развитие агропромышленного комплекса» задачи 2.1 «Обеспечить рациональное использование природных ресурсов, в том числе возобновляемых ресурсов, и повысить качество окружающей среды Томской области», определенной к достижению Стратегией с 2015 по 2030 год, при этом в анализируемой ГП не упоминаются достигнутые ранее в 2015-2019 годах результаты реализации мероприятий в сфере обращения твердых коммунальных отходов (далее – ТКО) в рамках указанной стратегической цели.

Реализация Стратегии предполагается в четыре этапа: 1-ый этап запланирован на 2015 - 2017 годы; 2-ой – на 2018 - 2020 годы; 3-ий – на 2021 - 2025 годы; 4-ый – на 2026 - 2030 годы.

Однако реализация всех старых госпрограмм Томской области завершена в 2019 году, новоформатные госпрограммы начали реализовываться с 2020 года, что привело к несопоставимости данных о результатах реализации ГП за период 2015-2019 годов с планируемыми результатами в новоформатных госпрограммах на 2020-2026 годы, к несогласованности сроков завершения в 2019 году и старта в 2020 году реализации госпрограмм с этапами реализации Стратегии, отсутствию возможности сопоставительной оценки достижения целей и задач Стратегии при завершении 2-го этапа ее реализации по итогам 2020 года на основе новых госпрограмм в измененном формате и составе, а также свидетельствует о несоблюдении принципа преемственности и непрерывности, установленного п. 4 ст. 7 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», и означающего, что разработка и реализация документов стратегического планирования осуществляются участниками стратегического планирования последовательно с учетом результатов реализации ранее принятых документов стратегического планирования и с учетом этапов реализации документов стратегического планирования, и принципа сбалансированности системы стратегического планирования, установленного п. 5 ст. 7 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в части согласованности документов стратегического планирования по срокам реализации.

Также о несоблюдении принципа преемственности и непрерывности свидетельствует утверждение нового Перечня ГП, нового Порядка № 313а и Методических указаний к нему, утверждение новых госпрограмм Томской области с 2020 года вместо продолжения реализации госпрограмм Томской области, формировавшихся на 2015-2024 годы для достижения тех же стратегических задач и целей, положениями которых и заложены указанные недостатки, ставшие системным для всех госпрограмм с 2020 года.

Кроме того, в анализируемой ГП отсутствует анализ текущего состояния сферы реализации государственной программы, включая основные показатели уровня развития сферы, характеристику итогов реализации государственной политики в данной сфере (динамика показателей, характеризующих развитие сферы (статистическая и иная отчетность), за три года, предшествующие разработке государственной программы), т.е. за 2016-2018 годы и за 2019 год (год разработки ГП), предусмотренный п. 7 Методических указаний к Порядку № 313а, наличие которого могло частично избежать приведенные недостатки анализируемой ГП.

7. С учетом таких фактов, как:

а) реализация в период с 2015 по 2019 год мероприятий в сфере ТКО в рамках ОМ «Развитие инфраструктуры по обращению с твердыми коммунальными отходами» и ВЦП «Обеспечение снижения негативного воздействия на окружающую среду хозяйствующих субъектов» одной подпрограммы ГП «Воспроизводство и использование природных ресурсов Томской области», затем разделение с 2020 года мероприятий указанных ОМ и ВЦП по разным госпрограммам,

б) осуществление Департаментом природных ресурсов в одном лице всех функций по разработке и реализации как отдельных структурных элементов государственной программы, так и ГП в целом,

в) неполное соответствие ГП требованиям к программам (подпрограммам) субъектов РФ в сфере обращения с ТКО, установленным в госпрограмме РФ «Охрана окружающей среды»,

более целесообразным представляется включение анализируемой ГП, наряду с ВЦП «Обеспечение снижения негативного воздействия на окружающую среду хозяйствующих субъектов», в состав одной подпрограммы ГП «Охрана окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов» и определение ее ответственным исполнителем Департамент природных ресурсов. Это обеспечит возможность межведомственного взаимодействия по согласованию состава и содержания ГП, а также соответствие:

- сфере реализации ГП «Охрана окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов» и ее цели «Повышение качества окружающей среды, рациональное и эффективное использование природных ресурсов в Томской области»;

- требованиям, установленным в госпрограмме РФ «Охрана окружающей среды», непрерывно реализующейся с 2014 года;

- полномочиям Департамента природных ресурсов;

- принципам разработки ГП, установленным п. 5 Порядка № 313а, в части наиболее полного охвата сфер социально-экономического развития Томской области и интеграции государственных регулятивных (правоустанавливающих, правоприменительных и контрольных) и финансовых (бюджетных, налоговых, имущественных) мер для достижения целей государственной программы, и в части соответствия ВЦП, основных мероприятий и региональных проектов цели государственной программы.

8. В нарушение п. 31 Порядка № 313а, в соответствии с которым изменения в государственную программу в течение финансового года вносятся в т.ч. в целях приведения государственной программы в соответствие с документами стратегического планирования Российской Федерации в случае установления (изменения) в них контрольных значений показателей для субъекта Российской Федерации, целевые показатели анализируемой ГП не приводились в течение 2020 года в соответствие показателям госпрограммы РФ «Охрана окружающей среды».

9. Целью анализируемой программы в соответствии с паспортом указано «Предотвращение вредного воздействия коммунальных отходов на здоровье человека и окружающую среду». Для достижения цели ГП определено три целевых показателя: «Объем образованных отходов I - IV классов опасности по отношению к 2017 году, %», «Доля утилизированных и обезвреженных отходов производства и потребления в общем количестве образующихся отходов I - IV классов опасности, %» и «Доля объема отходов производства, вовлекаемых во вторичное использование, от общего объема образованных отходов, %».

Однако Стратегия, на реализацию которой направлена ГП, содержит только один показатель из трех, установленных в ГП: «Доля объема отходов производства, вовлекаемых во вторичное использование, %». При этом значение показателя на 2020 год указано в программе 27,9%, что не соответствует значению 50% на 2020 год, определенному в Стратегии и в программе «Воспроизводство и использование природных ресурсов Томской области», из которой выделена анализируемая ГП. Установленный срок реализации программы 2020 - 2024 годы с прогнозом на 2025 и 2026 годы, значения показателя, достигнутые ранее в 2015-2017 годах в рамках ГП «Воспроизводство и использование природных ресурсов Томской области», в анализируемой программе не указаны.

10. По целевым показателям анализируемой программы установлены следующие недостатки:

- все целевые показатели анализируемой ГП установлены с 2018 года по 2026 год, при этом финансирование программы отражено только с 2020 года, что не обеспечивает возможности увязать значения показателей цели ГП, установленные на 2018 и 2019 годы, с запланированными для их достижения ресурсами;

- по показателю цели ГП «Объем образованных отходов I - IV классов опасности по отношению к 2017 году» не указаны основание установления в программе, действующей с 2020 по 2026 год, базового периода 2017 год для его расчета, и фактический объем образованных отходов I - IV классов опасности за 2017 год, отражающий результаты деятельности по обращению с отходами в этот период и позволяющий проверку достоверности значений показателя в процессе независимого мониторинга и оценки;

- во всех редакциях программы в таблице «Перечень показателей цели, задач подпрограммы, сведения о порядке сбора информации по показателям и методике их расчета» по относительному показателю «Доля населения, обеспеченного объектами по захоронению твердых коммунальных отходов» задачи подпрограммы 1 «Создание комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами» неверно указана единица измерения показателя «тыс. человек», вместо «%».

Также по указанному показателю неверно отражена формула расчета показателя, в соответствии с которой относительный показатель «Доля населения, обеспеченного объектами по захоронению ТКО» рассчитывается сложением показателей «Общая численность населения Томской области» и «Численность населения, обеспеченного объектами по захоронению твердых коммунальных отходов»;

- по мероприятию «Возмещение региональным операторам по обращению с твердыми коммунальными отходами части затрат, связанных с обеспечением непрерывной работы региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» национального проекта «Экология» в рамках РП «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» *(расходы на 2020 год в общем объеме 57 739,6 тыс.руб., в т.ч. за счет средств федерального бюджета 42 221,6 тыс.руб., за счет средств областного бюджета 15 518,0 тыс.руб.)*,установлен показатель непосредственного результата «Доля населения, которому предоставлена коммунальная услуга по обращению с твердыми коммунальными отходами, по 90% на 2020-2024 годы», по наименованию и значениям полностью соответствующий показателю цели регионального проекта, при этом очевидна недостижимость показателя в 2021-2024 годах по причине отсутствия на этот период финансирования мероприятия.

11. Расходы областного бюджета составили в структуре программных расходов основную долю только на 2020 год в размере 52,6%. На 2021-2023 годы основная доля расходов (около 70%) приходится на внебюджетные источники. На 2024, 2025 и 2026 годы финансирование анализируемой ГП предусмотрено только за счет средств областного бюджета и только на обеспечивающую подпрограмму, что ставит под сомнение возможность достижения целевых показателей ГП, установленных в программе на этот период.

12. Полная и обоснованная расчетами информация об объемах финансовых средств, дополнительно необходимых для достижения значений запланированных показателей цели государственной программы, цели и задач подпрограмм, цели региональных проектов, непосредственного результата мероприятий государственной программы на этапе ее разработки и утверждения, отсутствует во всех предоставленных для проверки документах. При этом при всех корректировках объемов финансовых ресурсов на реализацию программных мероприятий, запланированных законопроектом о бюджете на 2020-2022 годы, а также утвержденных Законом о бюджете на 2020-2022 годы и постановлением Администрации Томской области от 27.09.2019 № 357а (с учетом изменений), значения целевых показателей ГП, установленных еще на стадии проекта ГП на основе общих предварительных объемов бюджетных ассигнований, не корректировались, в связи с чем, проследить закономерность корректировок объемов бюджетных ассигнований на реализацию ГП и увязку значений целевых показателей с финансированием ГП не представилось возможным.

13. В первоначальной редакции программы за счет средств областного бюджета в 2020 году планировалось финансирование 8 мероприятий (3 из которых не влияют на конечный результат реализации ГП, т.к. предусматривают только разработку ПСД), в 2021 году 2 мероприятий и в 2022 году 1 мероприятия. На 2023-2026 годы программных мероприятий не предусматривалось, что свидетельствует о недостаточности финансовых возможностей программы в первоначальной редакции для достижения целевых показателей в 2021 и 2022 годах, а также о финансовой необеспеченности целевых показателей ГП, установленных с 2023 до 2026 года включительно.

14. В первоначальную редакцию ГП вошло только 1 мероприятие «Реконструкция (расширение) объекта «Полигон для захоронения твердых бытовых отходов в г. Асино Томской области», предусмотренное в сформированной Департаментом финансов Томской области информации об общих предварительных объемах бюджетных ассигнований на государственные программы Томской области на 2020-2022 годы в части действующих расходных обязательств и проектом ГП (предусматривалось 4 мероприятия). При этом мероприятие отражено в рамках подпрограммы 1 «Создание комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами», а не регионального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», как планировалось.

15. В четвертой редакции ГП в рамках процессной и проектной части предусмотрены схожие мероприятия *(*мероприятие РП«*Возмещение региональным операторам по обращению с твердыми коммунальными отходами части затрат, связанных с обеспечением непрерывной работы региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами*» национального проекта «Экология» и мероприятие ОМ *«Возмещение затрат обществу с ограниченной ответственностью «Экология – Новосибирск» при осуществлении деятельности в качестве регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами»)*, направленные на обеспечение деятельности региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, что может свидетельствовать о несоответствии п. 29 Методических указаний к Порядку № 313а, согласно которому мероприятия, входящие в состав подпрограммы одной государственной программы или региональный проект не могут дублировать мероприятия, входящие в состав другой подпрограммы, регионального проекта или государственной программы.

16. Общее количество запланированных мероприятий сократилось к четвертой редакции ГП с 17 до 13, из них 9 мероприятий осталось в рамках подпрограммы 1 (в т.ч. 2 мероприятия по разработке ПСД без расходов на строительство объектов, что не влияет на конечный результат реализации ГП) и 4 мероприятия РП (в т.ч. 1 мероприятие по разработке ПСД без расходов на строительство объекта и соответственно без влияния на конечный результат реализации ГП), в т.ч.:

- «Реконструкция (расширение) объекта: «Полигон для захоронения твердых бытовых отходов в г. Асино Томской области» (показатель непосредственного результата – техническая готовность объекта 100% в 2021 г.) на 2021 год в общем объеме 17 226,2 тыс.руб., в т.ч. за счет средств областного бюджета 14 208,2 тыс.руб. и местного бюджета 3 018,0 тыс.руб., (во 2 и 3 редакциях ГП планировалась еще разработка ПСД на 2020 год в объеме 4 035,9 тыс. руб., из которых 3 232,0 тыс.руб. средства областного бюджета). По мероприятию в течение года объем средств и сроки реконструкции (расширения) объекта сокращены в 2 раза;

- «Создание мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов» на 2020 год (показатель непосредственного результата – количество приобретенных контейнеров 5068 шт., было в 2,9 раза больше) в общем объеме 53 002,0 тыс.руб., в т.ч. за счет средств областного бюджета 26 501,0 тыс.руб. и местных бюджетов 26 501,0 тыс.руб. (к четвертой редакции ГП объем средств сокращен в 2,6 раза);

- «Ликвидация мест несанкционированного складирования отходов» на 2020 год (показатель непосредственного результата – объем отходов, вывезенных с ликвидированных мест несанкционированного складирования отходов 58277,8 куб.м.) в общем объеме 22 575,5 тыс.руб., в т.ч. за счет средств областного бюджета 17 913,6 000,0 тыс.руб. и местных бюджетов 4 661,9 тыс.руб. В сравнении со 2 и 3 редакциями программы финансирование мероприятия увеличилось в 1,3 раза, значение показателя при этом осталось без изменения;

- «Приведение муниципальных полигонов твердых коммунальных отходов в соответствие с действующим законодательством» на 2020 год (показатель непосредственного результата – количество полигонов, приведенных в соответствие с действующим законодательством, 2 шт.) в общем объеме 2 655,4 тыс.руб., в т.ч. за счет средств областного бюджета 2 156,3 тыс.руб. и местных бюджетов 499,1 тыс.руб. При увеличении финансирования мероприятия к концу года в 2,1 раза, значение показателя сокращено в 2,5 раза;

- «Приобретение установок для обезвреживания твердых коммунальных отходов» на 2020 год в общем объеме 2 519,8 тыс.руб., в т.ч. за счет средств областного бюджета 2 050,1 тыс.руб. и местных бюджетов 469,7 тыс.руб. (показатель непосредственного результата - приобретена установка для обезвреживания твердых коммунальных отходов, 1 шт.);

- «Полигон ТБО в п. Самусь ЗАТО Северск Томской области (строительство, 1 очередь эксплуатации)» на 2020 год в объеме 4 283,9 тыс.руб. только за счет средств областного бюджета (показатель непосредственного результата - техническая готовность объекта, 100 %);

- «Строительство полигона твердых коммунальных отходов в окрестностях с. Чажемто Колпашевского района Томской области» на 2020 год в общем объеме 3 784,9 тыс.руб., в т.ч. за счет средств областного бюджета 3 015,5 тыс.руб., местного бюджета 769,4 тыс.руб. (показатель непосредственного результата - утверждена ПСД 1 шт.);

- «Строительство полигона твердых коммунальных отходов в с. Александровское Александровского района Томской области» без финансового обеспечения, но с показателем непосредственного результата - утверждена ПСД 1 шт.;

- «Возмещение затрат обществу с ограниченной ответственностью «Экология – Новосибирск» при осуществлении деятельности в качестве регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами» на 2020 год в объеме 28 000,0 тыс.руб. только за счет средств областного бюджета (показатель непосредственного результата - 4 муниципальных образования, на территории которых оказана услуга по обращению с ТКО);

- «Строительство мусоросортировочного комплекса в Томской области» РП «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», с финансированием только за счет внебюджетных источников в 2021-2023 годах в общем объеме 999 999,0 тыс.руб. (показатель непосредственного результата - техническая готовность объекта, 10%, 50%, 100% на 2021-2023 годы соответственно);

- «Строительство мусоросортировочного комплекса в г. Асино» в рамках РП «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» на 2020 год в общем объеме 10 087,5 тыс.руб., в т.ч. за счет средств областного бюджета 7 600,0 тыс.руб., местного бюджета 2 487,5 тыс.руб. (показатель непосредственного результата - утверждена ПСД 1 шт.);

- «Возмещение региональным операторам по обращению с твердыми коммунальными отходами части затрат, связанных с обеспечением непрерывной работы региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» национального проекта «Экология» в рамках РП «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» на 2020 год в общем объеме 57 739,6 тыс.руб., в т.ч. за счет средств федерального бюджета 42 221,6 тыс.руб., за счет средств областного бюджета 15 518,0 тыс.руб. (показатель непосредственного результата - доля населения, которому предоставлена коммунальная услуга по обращению с твердыми коммунальными отходами, по 90% на 2020-2024 годы);

- «Рекультивация (восстановление) нарушенных земель, занятых отходами на полигоне размещения отходов (кадастровый номер земельного участка 70:21:0100086:0006)» в рамках РП «Чистая страна» на 2020-2022 годы в общем объеме 447 334,2 тыс.руб. за счет средств федерального бюджета (433 914,2 тыс.руб.), областного бюджета (10 065,1 тыс.руб.) и бюджета г. Томска (3 354,9 тыс.руб.) (показатель непосредственного результата - общая площадь восстановленных, в т.ч. рекультивированных земель, подверженных негативному воздействию накопленного экологического ущерба, к 2024 году 54,3 га).

При сопоставлении показателей непосредственного результата мероприятий с целевыми показателями ГП, очевидно, что посредством реализации 9 мероприятий единственного основного мероприятия «Создание инфраструктуры по накоплению и размещению твердых коммунальных отходов» подпрограммы 1 «Создание комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами», из которых 7 мероприятий с финансированием только на 2020 год, 1 мероприятие с финансированием только на 2021 год, с установленными на эти же годы показателями непосредственного результата, и 1 мероприятие без финансового обеспечения, при этом по мероприятию установлен показатель непосредственного результата – утверждена ПСД, достижение задачи ПГП 1 «Создание условий для легитимного накопления и размещения твердых коммунальных отходов» и показателя «Доля населения, охваченного системой обращения с отходами, 90%, 95%, 97%, 100%, 100%, 100% и 100% на 2020-2026 годы соответственно» и цели «Разработка комплекса природоохранных мероприятий, нацеленных на стабилизацию экологической ситуации и смягчение наиболее серьезных экологических проблем на загрязненных территориях» ПГП 1, установленных на 2022-2026 годы, невозможно.

По причине отсутствия финансирования мероприятий, также невозможно достижение 4х показателей цели «Эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 года несанкционированных свалок в границах городов (Томская область)» РП «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», установленных на 2024 год, и 4-х показателей цели «Ликвидация всех выявленных на 1 января 2018 несанкционированных свалок в границах городов Томской области путем рекультивации 71,56 га земельных участков и ликвидации 15 наиболее опасных объектов» РП «Чистая страна», установленных на 2023 и 2024 годы.

Недостижимость целей и целевых показателей основного мероприятия и подпрограммы 1 на 2022-2026 годы, а также целей и целевых показателей региональных проектов на 2023-2024 годы по причине отсутствия программных мероприятий, обуславливает вывод о безрезультатности анализируемой программы в эти периоды и требует обоснования установления значений целевых показателей в паспорте ГП, паспорте подпрограммы и паспортах региональных проектов.

17. При значительных изменениях состава мероприятий, объемов финансирования и показателей непосредственных результатов их реализации в течение года, значения целевых показателей анализируемой программы остались без изменений, что свидетельствует о низком качестве управления планированием по разработке и реализации государственной программы и отсутствии увязки показателей непосредственных результатов реализации мероприятий с достижением поставленных в программе целей и решением задач.

18. В соответствии с п. 2 ст. 179 Бюджетного кодекса РФ государственные (муниципальные) программы подлежат приведению в соответствие с законом (решением) о бюджете не позднее трех месяцев со дня вступления его в силу. В нарушение установленной нормы, анализируемая программа не приводилась в соответствие Закону Томской области «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (далее - Закон о бюджете на 2020-2022 годы) после его утверждения. Изменения в состав и финансирование мероприятий анализируемой ГП вносились в программу только в редакции 2 Закона о бюджете на 2020-2022 годы (от 07.04.2020).

19. В соответствии со ст. 217 Бюджетного кодекса РФ утвержденные показатели сводной бюджетной росписи должны соответствовать закону (решению) о бюджете. Во всех редакциях Закона об областном бюджете на 2020-2022 годы межбюджетные трансферты на строительство мусоросортировочного комплекса в г. Асино (результат в соответствии с программой – утвержденная ПСД 1 шт.) в объеме на 2020 год 10 000,0 тыс.руб. предусматривались по коду ЦСР 26WG252970 (КВР 500) в рамках единственного мероприятия «Введение в промышленную эксплуатацию мощностей по обработке твердых коммунальных отходов и мощностей по утилизации отходов и фракций после обработки твердых коммунальных отходов». Однако в показателях Сводной бюджетной росписи областного бюджета на 2020 финансовый год и на плановый период 2021 и 2022 годов (далее – СБР), отраженных в Отчетах об исполнении областного бюджета за 1-е полугодие и за 9 месяцев 2020 года, межбюджетные трансферты на строительство мусоросортировочного комплекса в г. Асино предусмотрены по мероприятию «Разработка проектной документации на строительство объектов муниципальной собственности по обработке и утилизации твердых коммунальных отходов» и коду ЦСР 26WG24П110 (КВР 500) в размере 7 600,0 тыс.руб. При этом в показателях СБР согласно Отчету об исполнении областного бюджета за 1-е полугодие 2020 года, по установленному в Законе о бюджете на 2020-2020 годы коду ЦСР 26WG252970, но по КВР 400, а не КВР 500, предусмотрены капитальные вложения в строительство мусоросортировочных комплексов в с. Бакчар (ПСД 5 000,0 тыс.руб.) и с. Мельниково (ПСД 5 000,0 тыс.руб.) в общем объеме также 10 000,0 тыс.руб., что не соответствует целевым расходам, установленным в Законе о бюджете.

Кроме того, в показателях СБР Отчета об исполнении областного бюджета за 9 месяцев 2020 года капитальные вложения в строительство мусоросортировочных комплексов в с. Бакчар (ПСД 5 000,0 тыс.руб.) и с. Мельниково (ПСД 5 000,0 тыс.руб.) были отражены по новому мероприятию «Введение в промышленную эксплуатацию мощностей по обработке твердых коммунальных отходов и мощностей по утилизации отходов и фракций после обработки твердых коммунальных отходов (мероприятия, осуществляемые за счет остатков средств областного бюджета на начало текущего финансового года)» и новому коду ЦСР 26WG20П399 (КВР 400).

Таким образом, при анализе исполнения мероприятий анализируемой программы в 2020 году установлено несоответствие кодов ЦСР по 2 программным мероприятиям регионального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» по разработке ПСД на строительство мусоросортировочных комплексов в с. Бакчар и с. Мельниково в Отчете об исполнении областного бюджета за 1-е полугодие 2020 года и в Отчете об исполнении областного бюджета за 9 месяцев 2020 года со 100,0% кассовым исполнением за 2020 год по 5 000,0 тыс.руб. в каждом Отчете. Указанное требует обоснования изменения кодов ЦСР и наименования мероприятия по расходам на строительство мусоросортировочных комплексов в с. Бакчар и с. Мельниково в Отчете об исполнении областного бюджета за 9 месяцев 2020 года.

Следует отметить, что в Отчете об исполнении областного бюджета за 1-е полугодие 2020 года код ЦСР 26WG252970 (КВР 400) по расходам на строительство мусоросортировочных комплексов в с. Бакчар и с. Мельниково был сопоставим с кодом ЦСР 151G252970 на эти же мероприятия по направлению расходов (действующие расходные обязательства 2019 года), установленным Законом о бюджете на 2019-2021 годы.

20. В соответствии с показателями СБР, отраженными в Отчетах об исполнении областного бюджета за 1-е полугодие и за 9 месяцев 2020 года, в программе запланированы расходы на разработку однотипного ПСД на строительство мусоросортировочных комплексов в 3-х муниципальных образованиях Томской области в общей сумме 17 600,0 тыс.руб. В соответствии с Законом о бюджете на 2020-2022 годы предусмотрена разработка однотипного ПСД на строительство полигонов твердых коммунальных отходов в 7 муниципальных образованиях Томской области в общей сумме на 2020 год 23 328,1 тыс.руб.

Повторное использование одной ПСД вместо разработки 3-х на строительство мусоросортировочных комплексов и одной ПСД вместо 7 на строительство полигонов твердых коммунальных отходов, позволило бы соответственно в 3 раза и в 7 раз сократить бюджетные расходы и значительно сэкономить средства областного и местных бюджетов.

21. В программу со 2 редакции Закона о бюджете на 2020-2022 годы к реализации включены бюджетные ассигнования областного бюджета на мероприятия, программные результаты по которым уже были представлены как достигнутые в соответствии с Законом Томской области «Об исполнении областного бюджета за 2019 год», т.ч.:

- мероприятие «Полигон ТБО в п. Самусь ЗАТО Северск Томской области (строительство, 1 очередь эксплуатации)» по коду ЦСР 261804И040 КВР 500 с финансированием на 2020 год в размере 5 917,1 тыс.руб. и кассовым исполнением за 1-е полугодие и 9 месяцев 2020 года 4 283,9 тыс.руб. (72,4%). При этом кассовое исполнение по мероприятию «Строительство полигона ТКО в пос. Самусь ЗАТО Северск» (код ЦСР 151914И000 КВР 500) за 2019 год составило 100% или 43 717,0 тыс.руб. Кроме того, формулировка в наименовании мероприятия «строительство, 1 очередь эксплуатации» не установлена ни одним НПА;

- мероприятие «Строительство полигона ТКО в с. Александровское Александровского района (разработка ПСД)» по коду ЦСР 261804П020 КВР 500 с финансированием на 2020 год в размере 1 915,6 тыс.руб., кассовое исполнение за 9 месяцев 2020 года 0,0 тыс.руб. Кассовое исполнение по этому мероприятию (код ЦСР 151914П000 КВР 500) за 2019 год составило 1 915,6 тыс.руб. или 100%;

- мероприятие «Строительство полигона ТКО в с. Чажемто Колпашевского района (разработка ПСД)» по коду ЦСР 261804П020 КВР 500 с финансированием на 2020 год в размере 3 015,5 тыс.руб., кассовое исполнение за 9 месяцев 2020 года 0,0 тыс.руб. Кассовое исполнение по этому мероприятию (код ЦСР 151914П000 КВР 500) за 2019 год составило 3 015,5 тыс.руб. или 97,8%.

22. По причине реализации с 2020 года новых государственных программ Томской области утрачена сопоставимость по кодам ЦСР по расходам на программные мероприятия, установленные Законом о бюджете на 2019-2021 годы с расходами на программные мероприятия, установленные Законом о бюджете на 2020-2022 годы, а также прозрачность запланированных и произведенных в разных периодах на одни и те же цели (мероприятия) расходов, и возможность достоверной оценки их вклада в конечный результат.

23. В соответствии с Законом Томской области от 29.12.2020 № 180-ОЗ «Об областном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» анализируемая программа реализуется посредством единственного мероприятия «Ликвидация несанкционированных свалок в границах городов и наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда окружающей среде» (Муниципальное образование «Город Томск») РП «Чистая страна» и обеспечивающей подпрограммы, что не соответствует понятию государственной программы субъекта РФ, определенному ст. 3 Федерального Закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в соответствии с которым государственная программа субъекта Российской Федерации – это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

24. По причине реализации ГП с 2020 года, внесение изменений в государственную программу на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов осуществлено без проведения оценки эффективности ее реализации, предусмотренной п. 30 Порядка № 313а (относится ко всем государственным программам Томской области, реализация которых началась с 2020 года).

**Предложения:**

1. Учитывая, что полную сопоставимость данных о результатах реализации госпрограмм Томской области за период 2015-2019 годов с планируемыми результатами в новоформатных госпрограммах на 2020-2026 годы обеспечить уже невозможно, предлагаем внести изменения в требования к главе «Характеристика текущего состояния сферы реализации государственной программы», установленные следующими абзацами п. 7 Методических указаний к Порядку № 313а, в которых справочно будут представлены результаты реализации государственной программы за 2015-2019 годы:

- анализ текущего состояния сферы реализации государственной программы, включая основные показатели уровня развития сферы, характеристику итогов реализации государственной политики в данной сфере (указывается динамика показателей, характеризующих развитие сферы (статистическая и иная отчетность), за четыре года, предшествующие разработке государственной программы, т.е. с 2015 года);

- сопоставление существующего состояния анализируемой сферы с состоянием аналогичной сферы в регионах Сибирского федерального округа и Российской Федерации в целом (в том числе значения показателей, характеризующих развитие сферы, по Томской области сравниваются со значениями аналогичных показателей в субъектах Российской Федерации Сибирского федерального округа и Российской Федерации в целом) с 2015 года.

Описание текущего состояния сферы реализации государственной программы приводится, в том числе по подпрограммам с 2015 года и региональным проектам, входящим в состав государственной программы, с года начала их реализации, т.е. с 2018 года или с 2019 года.

После внесения предложенных изменений в п. 7 Методических указаний к Порядку № 313а, ответственным исполнителям необходимо доработать все действующие с 2020 года государственные программы Томской области в части соблюдения требований к указанной главе:

- представить анализ текущего состояния сферы реализации ГП, включая основные показатели уровня развития сферы с 2015 года, характеристику итогов реализации государственной политики в данной сфере с 2015 года (указать динамику показателей, характеризующих развитие сферы (статистическая и иная отчетность) с 2015 года;

- отразить в программах сопоставление существующего состояния анализируемой сферы с состоянием аналогичной сферы в регионах Сибирского федерального округа и Российской Федерации в целом (в том числе значения показателей, характеризующих развитие сферы, по Томской области сравнить со значениями аналогичных показателей в субъектах Российской Федерации Сибирского федерального округа и Российской Федерации в целом) с 2015 года;

- отразить потенциал развития анализируемой сферы и существующие ограничения (проблемы);

- отразить прогноз развития сферы реализации ГП и планируемые показатели социально-экономического развития Томской области по итогам ее реализации;

- привести описание текущего состояния сферы реализации государственной программы по подпрограммам с 2015 года и региональным проектам, входящим в состав ГП, с 2018 или с 2019 года;

Департаменту экономики Администрации Томской области в соответствии п. 33 Порядка № 313а провести экспертизу изменений в госпрограммы Томской области в т.ч. на предмет соответствия значений показателей государственной программы, ее подпрограмм и региональных проектов Стратегии, и иным документам стратегического планирования Российской Федерации и Томской области

2. С учетом выявленных недостатков предлагаем рассмотреть вопрос о расформировании ГП «Обращение с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Томской области», распределив ее мероприятия по соответствующим региональным проектам ГП «Охрана окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов».

Определить Департамент природных ресурсов ответственным исполнителем ГП «Охрана окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов».

3. В целях обеспечения полной прослеживаемости движения средств областного бюджета, направленных на реализацию мероприятий госпрограмм в течение всего срока их реализации, а также возможности достоверной оценки их вклада в конечный результат, обеспечить преемственность кодов ЦСР одних и тех же расходов и сохранение их наименований.

4. В целях соблюдения принципа наиболее полного охвата сфер социально-экономического развития Томской области при разработке госпрограмм Томской области, установленного п. 5 Порядка № 313а, достижения целевых показателей госпрограмм Томской области посредством реализации достаточного количества финансируемых из областного бюджета программных мероприятий, сопоставимости и прозрачности расходов на программные мероприятия на весь срок их реализации, а также связи и открытости данных о достигнутых показателях по результатам их реализации, рекомендуем не допускать практику создания новой государственной программы способом выделения структурного элемента (основного мероприятия, подпрограммы) из госпрограммы Томской области в отдельную новую госпрограмму.

5. В целях получения субсидий из федерального бюджета, предоставляемых на поддержку государственных программ (подпрограмм) субъектов Российской Федерации и муниципальных программ (подпрограмм), мероприятия которых направлены на достижение целей ГП РФ, рекомендуем своевременно соблюдать все требования и учитывать все положения, установленные в соответствующих федеральных НПА (с учетом изменений);

6. В целях значительной экономии средств областного и местных бюджетов и минимизации показателей непосредственного результата программных мероприятий «Разработана ПСД, шт.», по которым отсутствуют расходы на строительство объектов, из-за чего такие показатели не влияют на достижение целевых показателей анализируемой ГП, предлагаем использовать в рамках одной программы практику планирования расходов областного бюджета на бюджетные инвестиции в разработку одной ПСД, которую можно повторно использовать при строительстве однотипных объектов в разных муниципальных образованиях Томской области.

7. Согласно методике расчета показателя цели *«Доля населения, охваченного системой обращения с отходами»* и показателя задачи *«Доля населения, обеспеченного объектами по захоронению твердых коммунальных отходов»* подпрограммы 1 «Создание комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами», в формулах расчета обоих показателей используется один и тот же знаменатель *«Общая численность населения Томской области»*, использование которого в знаменателе как указанных формул, так и в знаменателях формул расчетов целевых показателей других госпрограмм Томской области, Стратегии и иных документов Томской области, по мнению Контрольно-счетной палаты, улучшает отчетные значения установленных целевых показателей в условиях ухудшения из-за пандемии COVID-19 демографической ситуации (по данным Росстата отмечено фактическое сокращение численности населения в РФ за 2020 год, которое также прогнозировалось на ближайшие несколько лет). В связи с этим предлагаем относительные показатели цели и задачи подпрограммы 1 заменить на количественные показатели путем установления показателей, используемых в числителях указанных формул: показателем цели определить *«Численность населения Томской области, охваченного системой обращения с отходами, тыс.человек»*, показателем задачи определить *«Численность населения, обеспеченного объектами по захоронению твердых коммунальных отходов, тыс.человек»*. Предложение относится ко всем документам стратегического планирования и проектным документам с относительными показателями, в формулах расчетов которых установлен знаменатель *«Общая численность населения Томской области».*

В связи с тем, что в НПА федерального и регионального уровня не дано определение понятию «С*истема обращения с отходами*», при этом понятие используется в формулах определения целевых показателей, предлагаем либо дать определение этому понятию в соответствующей государственной программе Томской области, либо исключить использование этого понятия в формулах расчетов целевых показателей.

8. В случае оказания поддержки региональным операторам в 2021 году и последующие годы в рамках мероприятия «Возмещение региональным операторам по обращению с твердыми коммунальными отходами части затрат, связанных с обеспечением непрерывной работы региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» национального проекта «Экология» РП «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», установить по указанному мероприятию показатель непосредственного результата, отличный от показателя цели регионального проекта, но при этом характеризующий его достижение.

И.о. председателя

Е.Д.Василевская

Рассмотрено

Коллегией Контрольно-счетной палаты

Томской области

(протокол № 2 от «26» апреля 2021 г.)

Исполнители:

Вторушин Г.А.

Шумакова Е.Н.

Тел. 52-11-64