

Экспертно-аналитическое мероприятие

Анализ обоснованности формирования и эффективности деятельности сети учреждений, подведомственных министерству экологии и рационального природопользования Красноярского края

Основание для проведения: пункт 1.2.12 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2020 год, пункт 2.2 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2021 год, предложение и.о. Губернатора Красноярского края.

Объекты мероприятия: министерство экологии и рационального природопользования Красноярского края, краевое государственное бюджетное учреждение «Центр реализации мероприятий по природопользованию и охране окружающей среды Красноярского края», краевое государственное казенное учреждение «Дирекция по особо охраняемым природным территориям Красноярского края», краевое государственное бюджетное учреждение «Музей геологии Центральной Сибири», краевое государственное бюджетное учреждение «Дирекция природного парка «Ергаки».

Исследуемый период: 2020 год, для сравнения использовались данные предыдущих периодов.

Основные выводы по результатам мероприятия

Красноярский край занимает «лидирующие» позиции в Сибирском федеральном округе (далее – СФО) и России в целом по уровню негативного воздействия на компоненты окружающей среды. По данным федеральной службы государственной статистики край находится на первом месте в Российской Федерации по объемам выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, на третьем - по образованию отходов производства и потребления (второе место в СФО), восьмом – по сбросу загрязненных сточных вод (второе в СФО).

Министерство экологии и рационального природопользования Красноярского края (далее – Минэкологии края, министерство) является органом исполнительной власти края, осуществляющим государственное управление и нормативное правовое регулирование в сфере охраны окружающей среды, атмосферного воздуха, обращения с отходами производства и потребления, обеспечения радиационной безопасности, водных отношений, экологической экспертизы, организации, охраны и использования ООПТ, обеспечения санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, регулирования отношений недропользования в пределах полномочий, установленных федеральным и краевым законодательством.

Кроме этого Минэкологии края является специально уполномоченным государственным органом по охране, федеральному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

У министерства сосредоточены как распорядительные, так и контрольные функции в области экологии и природопользования.

Деятельность Минэкологии края и сети подведомственных ему учреждений в анализируемом периоде не привела к существенному улучшению экологической ситуации в регионе. При этом показателей, установленных в настоящее время в документах стратегического планирования (в т.ч. в государственных программах края), характеризующих ситуацию в данной сфере, недостаточно не только для того, чтобы оценить динамику изменения ситуации в целом, но и для анализа эффективности деятельности конкретных органов государственной власти края.

Основные нарушения и недостатки, выявленные в ходе мероприятия

В ходе экспертно-аналитического мероприятия выявлены следующие нарушения и недостатки, негативно влияющие на эффективность деятельности министерства и сети подведомственных ему учреждений.

Пробелы нормативно-правового регулирования в анализируемой сфере, а также неполная реализация Минэкологии края установленных компетенций (в основном – в области охраны окружающей среды и атмосферного воздуха, при осуществлении функций и полномочий учредителя краевых государственных учреждений, а также при формировании и ведении краевых информационных ресурсов о состоянии окружающей среды).

Правительством края не утверждены нормативы расчета предельной численности государственных инспекторов в области охраны окружающей среды на особо охраняемых природных территориях (далее – ООПТ) краевого значения и их материально-технического обеспечения.

До настоящего времени не определен орган исполнительной власти края, ответственный за координацию и контроль деятельности исполнителей по реализации Концепции государственной политики края в области экологической безопасности и охраны окружающей среды до 2030 года.

Структура министерства утверждена распоряжением Губернатора края в 2017 году, однако до начала проведения мероприятия она не была размещена на едином краевом портале и официальном сайте в сети Интернет.

Организационная структура Минэкологии края в целом соответствует реализуемым компетенциям. В тоже время установлено наличие дублирующих функций между подведомственными учреждениями и структурными подразделениями министерства, а также функций, не отнесенных к задачам и несвойственных структурным подразделениям Минэкологии края.

В течение 2020 года численность работников министерства увеличилась на 11 штатных единиц в связи с возросшим объемом работ по государственному

экологическому надзору, осуществляемому на территории г. Норильска и Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района и в целях реализации новой «лесной» политики, а также в связи с введением должности заместителя министра, созданием отдела экологического просвещения и информационной работы (4 шт. единицы). При этом обоснованность создания нового структурного подразделения министерства и назначение курирующего данный отдел заместителя министра вызывает сомнение, так как к функциям отраслевых отделов Минэкологии края и подведомственных ему учреждений по-прежнему отнесено обеспечение населения информацией о состоянии окружающей среды на территории Красноярского края, а также создание и развитие системы экологического просвещения и образования.

Таким образом, выявлены резервы для оптимизации штатной численности министерства и подведомственных учреждений.

Должностные регламенты гражданских служащих Минэкологии края не соответствуют методике Минтруда России, показатели эффективности и результативности профессиональной деятельности, предусмотренные в должностных регламентах сотрудников министерства, установлены формально, не являются измеримыми, не отражают результативность их деятельности.

Положениями о структурных подразделениях министерства не закреплены 42 компетенции Минэкологии края, 9 из которых (в области охраны окружающей среды и атмосферного воздуха, предусмотрены Положением о министерстве) не только не закреплены ни за какими структурными подразделениями, но и не реализуются по факту.

Анализ финансового обеспечения Минэкологии края показал следующее. Плановые назначения доходов краевого бюджета исполнены министерством на 80,6%. Отмечается неисполнение плана по административным платежам и сборам на 50%, по платежам при пользовании природными ресурсами на 21,4%.

Исполнение расходов на обеспечение деятельности Минэкологии края составило 95,3%. В нарушение Порядка составления, утверждения и ведения бюджетной сметы министерства в течение 2020 года изменения показателей бюджетной сметы утверждались 80 раз (в среднем 7 раз в месяц).

Минэкологии края осуществляет функции и полномочия учредителя (собственника имущества) четырех краевых государственных учреждений: краевого государственного казенного учреждения «Дирекция по особо охраняемым природным территориям Красноярского края» (далее – КГКУ «Дирекция ООПТ»), краевого государственного бюджетного учреждения «Центр реализации мероприятий по природопользованию и охране окружающей среды Красноярского края» (далее – КГБУ «ЦРМП»), краевого государственного бюджетного учреждения «Музей геологии Центральной Сибири» (далее – КГБУ «Музей геологии»), краевого государственного бюджетного учреждения «Дирекция природного парка «Ергаки» (далее – КГБУ «Дирекция «Ергаки»), а также государственного предприятия Красноярского края «Красноярский научно-исследовательский институт геологии и минерального сырья».

Деятельность большей части подведомственных Минэкологии края учреждений соответствует целям и задачам их создания. Государственные задания на 2020 год признаны выполненными в полном объеме по всем учреждениям. Однако анализ деятельности учреждений, подведомственных Минэкологии края, выявил ряд нарушений и недостатков, в том числе:

- наличие в КГКУ «Дирекция ООПТ» отдела, задачи, виды деятельности и функции которого не соответствуют целям деятельности учреждения;
- в уставы подведомственных учреждений (КГКУ «Дирекция ООПТ», КГБУ «Музей геологии») включены виды деятельности, не соответствующие целям создания учреждений и предмету их деятельности;
- в нарушение статьи 16 Закона края об ООПТ КГКУ «Дирекция ООПТ» не осуществлялась охрана двух ООПТ – государственного природного заказника «Бреховские острова» и государственного комплексного заказника «Агапа»;
- не выполнение ряда мероприятий Плана по реализации Концепции развития ООПТ (КГКУ «Дирекция ООПТ», КГБУ «Дирекция «Ергаки»);
- КГБУ «ЦРМП» не обеспечено бесперебойное функционирование краевой системы наблюдения за состоянием окружающей среды на территории края, а также оборудования, обеспечивающего наблюдение за сейсмической обстановкой. При этом осуществление сейсмического мониторинга на территории края является инициативным полномочием, для эффективной реализации которого требуются значительные финансовые ресурсы.

Минэкологии края и подведомственными ему учреждениями не достигается ряд целевых показателей и показателей результативности. Так, из 6 целевых показателей государственной программы края «Охрана окружающей среды, воспроизводство природных ресурсов» не выполнены 3; из 23 показателей результативности не достигли плановых значений 5.

При этом нормативными правовыми актами края не установлена мера ответственности должностных лиц за недостижение показателей эффективности при реализации государственных программ края.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия выявлены коррупционные риски: к полномочиям сотрудников отдела государственного контроля и надзора в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания Минэкологии края относится как прием документов, их рассмотрение, подписание и выдача разрешений, так и контрольные функции в этой сфере.

Требования по устранению выявленных нарушений и недостатков

Заключение о результатах экспертно-аналитического мероприятия направлено в Законодательное Собрание Красноярского края, Правительство Красноярского края, министерство экологии и рационального природопользования Красноярского края.

Предложения Счетной палаты Красноярского края

По результатам экспертно-аналитического мероприятия Правительству Красноярского края предложено:

- утвердить нормативы расчета предельной численности государственных инспекторов в области охраны окружающей среды на ООПТ краевого значения и их материально-технического обеспечения;
- определить орган исполнительной власти края, ответственный за координацию и контроль деятельности исполнителей по реализации Концепции государственной политики края в области экологической безопасности и охраны окружающей среды до 2030 года;
- разработать нормативный правовой акт, устанавливающий меру ответственности должностных лиц за недостижение показателей эффективности и результативности при реализации государственных программ края;
- рассмотреть возможность и целесообразность передачи КГБУ «Музей геологии Центральной Сибири» в подведомственность министерства культуры Красноярского края.

Министерству экологии и рационального природопользования края предложено:

- принять меры к устранению нарушений и недостатков, а также коррупционных рисков, отраженных в заключении, в том числе, подведомственными учреждениями;
- подготовить и направить в Правительство края предложения по оптимизации организационной структуры и штатной численности министерства, устранить дублирующие функции между структурными подразделениями министерства и подведомственными учреждениями, подготовить предложения по повышению эффективности работы сотрудников;
- разработать и представить в Правительство края проекты нормативных правовых актов по вопросам:

определения порядка использования водных объектов в целях обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов РФ, проживающих на территории края;

определения случаев использования полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира, при которых допускается их изъятие из среды обитания;

определения мест выгрузки уловов водных биологических ресурсов, добытых (выловленных) при осуществлении прибрежного рыболовства, рыбной и иной продукции, произведенной из таких уловов на судах рыбопромыслового флота, в живом, свежем и охлажденном виде;

введения ограничений на использование нефтепродуктов и других видов топлива, сжигание которых приводит к загрязнению атмосферного воздуха на территории края;

установления порядка и методов эколого-хозяйственного зонирования территории края;

установления объемов (лимитов) изъятия объектов животного мира, за исключением объектов животного мира, находящихся на ООПТ федерального значения, в порядке, установленном действующим законодательством;

установления перечня городов, в которых организуется проведение сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха;

определения методики проведения сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха;

- принять меры по приведению уставов подведомственных учреждений в соответствие целям создания учреждений и предмету их деятельности;
- активизировать работу с федеральными органами власти в целях привлечения дополнительного финансирования на реализацию переданных РФ полномочий по охране, федеральному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, направить соответствующее обращение в Министерство природных ресурсов и экологии РФ и (или) инициировать проведение на федеральном уровне совещания с участием заинтересованных сторон;
- обеспечить создание и функционирование Арктической межрайонной специализированной инспекции по охране ООПТ (обособленного подразделения КГКУ «Дирекция ООПТ») в целях организации охраны государственного природного заказника «Бреховские острова» и государственного комплексного заказника «Агапа»;
- принять меры по передаче сети сейсмических станций в ведение агентства по гражданской обороне, чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности края в целях повышения эффективности работы системы оповещения населения о событиях сейсмического характера;
- совместно с агентством по управлению государственным имуществом Красноярского края провести анализ финансово-хозяйственной деятельности ГП КК «Красноярский научно-исследовательский институт геологии и минерального сырья» с целью принятия решения об его дальнейшей реорганизации (либо ликвидации).