

Экспертно-аналитическое мероприятие

Анализ реализации полномочий органов исполнительной власти Красноярского края в области обращения с отходами

Основание для проведения: пункт 5.4 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2023 год, пункт 5.1 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2024 год, предложение Законодательного Собрания Красноярского края

Объекты: министерство экологии и рационального природопользования Красноярского края, министерство тарифной политики Красноярского края

Исследуемый период: 2022–2023 годы (для сравнения анализировались данные предыдущих периодов)

Результаты мероприятия

Документы стратегического планирования Красноярского края не в полной мере учитывают основные направления государственной политики, цели, задачи и приоритеты в сфере обращения с отходами (в том числе с твердыми коммунальными отходами), установленные на федеральном уровне. Так, в Стратегии социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года и плане мероприятий по ее реализации не определены мероприятия по сокращению количества твердых коммунальных отходов (ТКО), предназначенных для захоронения.

Кроме того, отдельные положения Законов Красноярского края от 07.06.2018 № 5-1710 «О регулировании отношений в области обращения с твердыми коммунальными отходами на территории Красноярского края» и от 20.09.2013 № 5-1597 «Об экологической безопасности и охране окружающей среды в Красноярском крае» противоречат федеральному законодательству.

На региональном уровне отсутствует ряд нормативных правовых актов, принятие которых предусмотрено федеральным и региональным законодательством.

Полномочие министерства экологии и рационального природопользования Красноярского края по регулированию деятельности региональных операторов в области обращения с твердыми коммунальными отходами осуществляется ненадлежащим образом.

В результате отсутствия контроля уполномоченных органов исполнительной власти края за исполнением правил осуществления деятельности региональных операторов, а также за исполнением региональными операторами обязательств, возложенных соглашениями об организации деятельности по обращению с ТКО, полная и достоверная информация о деятельности региональных операторов, в том числе об объективности значений достигнутых ими показателей, в крае отсутствует.

Утверждение министерством экологии и рационального природопользования Красноярского края инвестиционных программ осуществлялось с нарушением установленных федеральным законодательством правил. Нормативный правовой акт, определяющий порядок и форму представления отчетности о реализации инвестиционных программ в области обращения с ТКО, не разработан, контроль за реализацией инвестиционных программ не осуществляется.

Организация и осуществление деятельности по накоплению (в том числе отдельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов осуществлялись на основании неактуальных и не взаимоувязанных основополагающих документов (Территориальная схема обращения с отходами и Региональная программа в области обращения с отходами, в том числе с ТКО), в связи с чем региональными операторами не соблюдались требования пункта 1 статьи 24.6 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и пункта 1 статьи 8 Закона края № 5-1710 (обеспечение обращения с ТКО в границах зоны своей деятельности в соответствии с Территориальной схемой и региональной программой).

Министерством тарифной политики Красноярского края допущены нарушения федерального законодательства при утверждении единых предельных тарифов на услугу регионального оператора, что повлекло признание актов министерства недействующими и может повлечь дополнительные расходы краевого бюджета в размере 71,6 млн рублей.

В анализируемом периоде не применялись меры реагирования в отношении организаций, не представивших отчеты о реализации производственных программ. Раскрытие информации осуществлено с отдельными нарушениями стандартов раскрытия информации в области обращения с ТКО.

Финансовых ресурсов, ежегодно направляемых на реализацию мероприятий в области обращения с отходами, недостаточно для обеспечения исполнения поручений Президента РФ и достижения целевых показателей и ожидаемых результатов национального проекта «Экология» в установленные сроки. При этом уполномоченные органы исполнительной власти края информацией о потребности (необходимом и достаточном объеме финансирования) не обладают.

В ходе мероприятия отмечено низкое исполнение бюджетных назначений в указанной сфере – за период с 2019 по 2023 годы освоено 57,5% (748,3 млн рублей). Наибольшая часть из них – 92,9% (695,2 млн рублей), направлена на обустройство мест (площадок) накопления ТКО и приобретение контейнерного оборудования, в том числе для отдельного накопления ТКО.

В целях строительства (реконструкции) полигонов твердых бытовых отходов ежегодно предусматриваются бюджетные инвестиции (в том числе на разработку проектно-сметной документации), однако большая часть из них впоследствии исключается из мероприятий госпрограммы. По тем объектам, для которых документация все же разрабатывается, строительство или реконструкция объектов не осуществляется.

Общая сумма неэффективных расходов бюджетных средств в сфере обращения с отходами в анализируемом периоде составила 50,3 млн рублей.

Системная работа с инвесторами (в целях привлечения внебюджетных источников финансирования) уполномоченными органами исполнительной власти края не организована, механизмы поддержки инвесторов, предлагаемые Российским экологическим оператором, на территории края не применяются.

Реализуемые в крае мероприятия в сфере обращения с отходами не оказали влияния на решение экологических проблем края. Комплексная система обращения с ТКО, предполагающая создание условий для утилизации запрещенных к захоронению отходов, а также снижение экологической нагрузки на население за счет сокращения захоронения ТКО, не сформирована. Медленными темпами осуществляется реализация мероприятий, направленных на ликвидацию наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде (в том числе несанкционированных свалок).

Фактором, негативно влияющим на эффективность и результативность осуществления полномочий министерства экологии и рационального природопользования Красноярского края в рассматриваемой сфере, является высочайшая текучесть кадров в профильном структурном подразделении министерства – отделе по обращению с отходами (коэффициент текучести кадров в 2022 году составил 100%, в 2023 году – 122,2%).

В целом действия министерства экологии края несистемны, преимущественно направлены на частичное решение накопленных ранее проблем в области обращения с отходами производства и потребления.

Учитывая изложенное, существуют риски достижения к 2030 году целевого показателя «Создание устойчивой системы обращения с ТКО, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100% и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза», характеризующего достижение национальной цели развития страны «Комфортная и безопасная среда для жизни», установленного Указом Президента Российской Федерации № 474, а также риски решения задачи возвращения во вторичный оборот не менее 25% собираемых ТКО, поставленной Президентом Российской Федерации в ходе Послания Федеральному Собранию Российской Федерации 29.02.2024.

Предложения Счетной палаты Красноярского края

По результатам мероприятия Правительству Красноярского края предложено:

- принять меры к устранению недостатков нормативного правового регулирования в сфере обращения с отходами производства и потребления на территории края, в том числе:
 - внести дополнения (изменения) в документы стратегического планирования края, предусматривающие постановку целей и задач, обозначенных на федеральном уровне, а также установление дополнительных показателей, характеризующих деятельность уполномоченных органов в сфере обращения с отходами производства и потребления;

- подготовить и внести на рассмотрение Законодательного Собрания края проект закона края «О внесении изменений и дополнений в Закон края от 07.06.2018 № 5-1710 «О регулировании отношений в области обращения с ТКО на территории Красноярского края» в части полномочий органов исполнительной власти края (в том числе, предусматривающие исключение их дублирования) с целью приведения его в соответствие федеральному законодательству. Внести соответствующие изменения и дополнения в Положения о Минэкологии края и министерстве тарифной политики края;
- утвердить Порядок осуществления контроля за исполнением правил осуществления деятельности региональных операторов, а также Порядок выявления на территории края объектов накопленного вреда окружающей среде и несанкционированных свалок органами исполнительной власти края и органами местного самоуправления;
- обеспечить разработку и утвердить в новой редакции Региональную программу в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, в Красноярском крае на 2018-2035 годы, предварительно согласовав ее с ППК РЭО. Обеспечить контроль за ходом исполнения Региональной программы;
- рассмотреть возможность увеличения объема финансирования за счет средств краевого бюджета мероприятий, направленных на сокращение образования в крае отходов производства и потребления, создание современных экологически безопасных объектов переработки отходов, а также предоставления преференций предприятиям (организациям), участвующим за счет собственных средств в их реализации.

Министерству экологии Красноярского края предложено:

- принять меры по устранению нарушений и недостатков, выявленных в ходе экспертно-аналитического мероприятия;
- разработать и представить в Правительство края проекты нормативных правовых актов, направленных на устранение недостатков правового регулирования в рассматриваемой сфере;
- обеспечить разработку и утверждение новой Территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, в Красноярском крае. Провести ее предварительное обсуждение и согласование в ППК РЭО, а также с иными заинтересованными лицами и организациями;
- утвердить порядок и форму представления отчетности о реализации инвестиционных программ в области обращения с ТКО;
- изучить опыт субъектов Российской Федерации по реализации «мусорной» реформы в целом или по определенным направлениям. Обеспечить внедрение лучших практик в деятельность органов местного самоуправления, управляющих компаний жилых домов (кондоминиумов, ТСЖ) и региональных операторов на территории края;

- разработать и направить на утверждение в Правительство края план мероприятий на среднесрочную и долгосрочную перспективу (до 2030 года и далее), предусматривающий улучшение ситуации в отношении всех видов отходов (включая ТКО, опасный, производственный и строительный мусор, а также пищевые отходы);
- разработать и внести на рассмотрение Правительства края предложения о новых мерах государственной поддержки, включающих комплекс мероприятий, направленных на внедрение ресурсосберегающих, экологически безопасных и эффективных технологий, в том числе, предусматривающих переработку отходов и использование вторичного сырья, с привлечением частных инвестиций для создания объектов обработки (сортировки) и утилизации ТКО (с установлением измеримых показателей результативности по каждому мероприятию);
- в целях привлечения дополнительных источников финансирования организовать системную работу с частными инвесторами, в том числе с использованием механизмов их поддержки со стороны ППК РЭО;
- обеспечить направление заявок на бюджетное финансирование мероприятий по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде (включая разработку ПСД и получение положительного заключения государственной экспертизы) после постановки объектов на учет в государственный реестр объектов накопленного вреда окружающей среде;
- активизировать информационно-разъяснительную работу, в том числе с населением и региональными операторами по обращению с ТКО, обеспечить освещение мероприятий, направленных на совершенствование системы сбора и переработки отходов, в средствах массовой информации и иными способами;
- обеспечить постоянный контроль за целевым, своевременным и эффективным использованием бюджетных средств, направляемых на реализацию мероприятий в сфере обращения с отходами на территории края.

Министерству тарифной политики Красноярского края предложено:

- принять меры по устранению и недопущению в дальнейшей деятельности нарушений и недостатков, выявленных в ходе настоящего экспертно-аналитического мероприятия, в том числе при утверждении единых предельных тарифов на услугу регионального оператора;
- обеспечить применение мер реагирования в отношении организаций, не представивших отчеты о реализации производственных программ;
- раскрытие информации в области обращения с ТКО осуществлять в соответствии со Стандартами раскрытия информации, утвержденными на федеральном уровне.

Заключение о результатах экспертно-аналитического мероприятия направлено в Законодательное Собрание Красноярского края, Правительство Красноярского края, министерство экологии Красноярского края, министерство тарифной политики Красноярского края, прокуратуру Красноярского края.