

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 6 марта 2001 года № 10 (246) “О результатах проверки “Международный параллельный аудит охраны окружающей среды района Балтийского моря (на основе Хельсинкской Конвенции) в части участия Счетной палаты Российской Федерации”:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представления Счетной палаты по итогам проверки Правительству Российской Федерации, губернатору - председателю правительства г. Санкт-Петербурга, главе администрации Калининградской области, Минприроды России.

Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Безопасности Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты С.П. Опеньшева о подготовке по итогам проверки отчета к заседанию рабочей группы ЕВРОСАИ по охране окружающей среды.

ОТЧЕТ

о результатах проверки “Международный параллельный аудит охраны окружающей среды района Балтийского моря (на основе Хельсинкской Конвенции) в части участия Счетной палаты Российской Федерации”

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 год и на основании удостоверения на право проведения проверки от 4 сентября 2000 г. № 386 специалистами направления по контролю за расходами федерального бюджета в сельском хозяйстве и рыболовстве, на охрану окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию - заместителем начальника инспекции Т.В. Злотниковой (руководитель) и ведущим инспектором Л.Н. Курченковой с 7 сентября по 29 декабря 2000 г. проведена проверка “Международный параллельный аудит охраны окружающей среды района Балтийского моря (на основе Хельсинкской Конвенции) в части участия Счетной палаты Российской Федерации”.

Цель проверки

Оценка выполнения Российской Федерацией положений Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря, 1992 год (Хельсинкской Конвенции) в рамках компетенции Счетной палаты Российской Федерации:

- аудит соответствия законодательной и другой нормативной правовой базы национального и регионального уровней Хельсинкской Конвенции;
- анализ экологического состояния морской среды Балтийского моря и территории его бассейна;
- изучение и выборочный финансовый аудит использования государственных и иных средств, направленных на охрану окружающей среды района Балтийского моря.

Предмет проверки

Национальная, региональная законодательная и другая нормативная и правовая база, направленная на охрану окружающей среды бассейна Балтийского моря.

Средства федерального бюджета, средства из других источников финансирования - бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, международных источников, а также средства предприятий и другие, направленные в 1996-1999 годах на охрану окружающей среды района Балтийского моря.

В ходе подготовки и проведения проверки был изучен и проанализирован ряд законодательных документов, нормативных документов Правительства Российской

Федерации, ведомственных нормативных, финансовых, бухгалтерских, кассовых и других документов, перечень которых прилагается к настоящему отчету (приложение 1; приложения в Бюллетене не публикуются).

Случаев отказа в предоставлении информации и препятствования работе инспекторов в ходе проверки не имелось.

Объекты контроля

МПР России, администрации г. Санкт-Петербурга и Калининградской области.

По результатам контрольного мероприятия оформлены акты:

- “Международный параллельный аудит охраны окружающей среды района Балтийского моря (на основе Хельсинкской Конвенции) в части участия Счетной палаты Российской Федерации” в администрации г. Санкт-Петербурга. С актом ознакомлен под расписку вице-губернатор г. Санкт-Петербурга А.А. Смирнов. Акт подписан без замечаний;

- “Международный параллельный аудит охраны окружающей среды района Балтийского моря (на основе Хельсинкской Конвенции) в части участия Счетной палаты Российской Федерации” в администрации Калининградской области. С актом ознакомлен под расписку заместитель главы администрации Калининградской области М.Ю. Плюхин. В Счетную палату Российской Федерации представлено особое мнение М.Ю. Плюхина по фактам, выявленным в ходе указанной проверки, которые не касаются принципиальных выводов;

- “Международный параллельный аудит охраны окружающей среды района Балтийского моря (на основе Хельсинкской Конвенции) в части участия Счетной палаты Российской Федерации” в МПР России. С актом ознакомлен под расписку Министр природных ресурсов Российской Федерации Б.А. Яцкевич. Акт подписан без замечаний.

Оценка выполнения Российской Федерацией положений Хельсинкской Конвенции в рамках компетенции Счетной палаты

Проверка показала, что отсутствие необходимого финансирования природоохранных мероприятий, направленных на выполнение требований Хельсинкской Конвенции, должной координации и контроля за их выполнением со стороны Правительства Российской Федерации и МПР России затрудняет выполнение обязательств российской стороны по указанной Конвенции.

Действующее в Российской Федерации природоохранное и природоресурсное законодательство позволяет обеспечить экологическую безопасность и охрану окружающей среды как России в целом, так и региона Балтийского моря. В настоящее время в России отсутствует специальное законодательство по охране прибрежной полосы, а понятия и термины, применяемые в тексте Конвенции, не в полной мере соответствуют понятийному аппарату российского законодательства. Однако нормы действующих правовых актов в основном соответствуют требованиям Хельсинкской Конвенции и позволяют эффективно ее выполнять. Проверка показала, что действующее в Российской Федерации законодательство по охране водных объектов от загрязнения основано на соблюдении требований к качеству воды водоемов хозяйственно-питьевого и рыбохозяйственного видов пользования. На основании этих требований в Российской Федерации действует более жесткая система нормирования сбросов сточных вод, чем принятые на основе Хельсинкской Конвенции стандарты.

Открытая часть Балтийского моря остается наименее загрязненным районом Балтики. В водах восточной части Финского залива наибольшие концентрации загрязняющих веществ наблюдались в 1997-1998 годы, при этом воды его характеризовались как “грязные” и “очень грязные”.

По данным государственного учета использования вод по форме № 2-тп (водхоз), в бассейне Балтийского моря за 1996-1999 годы произошло увеличение на 12 % объема сброса сточных вод в поверхностные водные объекты. За указанный период объем загрязненных сточных вод возрос на 2 %, при этом объем сточных вод, сбрасываемых без очистки, возрос на 15 процентов. В то же время мощности очистных сооружений в бассейне Балтийского моря за 1996-1999 годы практически остались на уровне 1996 года. Нормативную очистку проходит лишь около 6 % сточных вод, что указывает в основном на неэффективную работу очистных сооружений.

В России основным препятствием в деятельности по защите морской среды Балтийского моря является значительный недостаток финансирования природоохранных мероприятий, в том числе строительства природоохранных объектов, без которых невозможно соблюдение требований Конвенции. Крайне недостаточное финансирование характерно для всех источников финансирования: федерального, областных и местных бюджетов, собственных средств предприятий, а также зарубежных средств. Особенно неудовлетворительное положение с финансированием следующих природоохранных объектов: Калининградского полигона по переработке опасных отходов (строительство не начато); городских очистных сооружений для коммунальных и промышленных сточных вод в г. Калининграде (строительство начато в 1976 году) и полигона "Красный Бор" по хранению и переработке токсичных отходов для г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Так, фактическое финансирование из федерального бюджета очистных сооружений в г. Калининграде составило за 1996-1999 годы лишь 10,6 % от бюджетных назначений указанных лет.

Проверкой отмечается, что часть средств из международных источников на реализацию природоохранных мероприятий по выполнению требований Хельсинкской Конвенции в г. Санкт-Петербурге и Калининградской области направлена не на инвестиционные проекты по охране окружающей среды, а на проекты, не приносящие реальных результатов в указанной сфере деятельности. В первую очередь это относится к проектам, финансируемым по линии Программы Европейского Союза ТАСИС.

1. Характеристика проблемы

1.1. Общие вопросы

Конвенция по охране морской среды района Балтийского моря (далее - Хельсинкская Конвенция) была подписана в марте 1974 г. представителями прибрежных стран Балтики: ГДР, Данией, Польшей, СССР, Финляндией, ФРГ, Швецией и вступила в силу в мае 1980 г. Хельсинкская Конвенция 1974 года, принятая в целях охраны морской среды района Балтийского моря, стала первым международным соглашением, затрагивающим все источники загрязнения, расположенные на побережье (точечные и диффузные), в море (морские суда), а также и атмосферу.

В 1992 году обновленная Хельсинкская Конвенция была подписана всеми странами района Балтийского моря и Комиссией Европейского Сообщества. Руководящим органом Хельсинкской Конвенции является Хельсинкская Комиссия - Комиссия по охране морской среды Балтийского моря (ХЕЛКОМ).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 1998 г. № 1202 "Об одобрении Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря" Хельсинкская Конвенция была одобрена, и Россия приняла на себя обязательства по указанной Конвенции в полном объеме.

Обязанности по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающие из Хельсинкской Конвенции после вступления ее в силу, были возложены на Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды, другие федеральные органы исполнительной власти, в компетенцию которых входят

вопросы, регулируемые указанной Конвенцией, а также органы исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации в пределах их полномочий.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 “О структуре федеральных органов исполнительной власти” Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды был ликвидирован. Функции указанного комитета переданы МПР России в соответствии с упомянутым указом. Однако этим указом не решен вопрос о правопреемнике Госкомэкологии России.

В 1988 году была принята Министерская Декларация, установившая цель - достичь к 1995 году 50-процентного сокращения сброса всех загрязнений и обеспечить, тем самым, продвижение на пути восстановления экологического баланса Балтийского моря. Для обеспечения достижения целей указанной Декларации было разработано и принято более 40 рекомендаций ХЕЛКОМ, главным образом, для точечных источников загрязнений.

В 1990 году в г. Роннебю (Швеция) прошла международная конференция премьер-министров стран Балтийского моря, которая приняла Декларацию Балтийского моря, включающую основные принципы и приоритетные действия, направленные на улучшение состояния окружающей среды Балтийского моря, что вызвало разработку совместной программы по возрождению окружающей среды Балтийского моря. Исполнительным Советом ХЕЛКОМ была разработана Балтийская совместная всеобъемлющая программа природоохранных мер (далее - Балтийская программа), соединившая общие природоохранные приоритеты с возможностями мобилизации финансовых источников как на национальном, так и на международном уровнях. Указанная программа была утверждена министрами охраны окружающей среды Балтийских стран в 1992 году.

Балтийская программа создала основу для устойчивого сотрудничества всех стран Балтийского бассейна и подключения к работе с самого начала международных финансовых организаций в качестве полномочных участников. Было идентифицировано и согласовано 132 источника загрязнения (наиболее значительные, так называемые “горячие точки”), из них 19 - в России: в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области - 9 и в Калининградской области - 10. “Горячая точка” № 68 - Калининградский целлюлозно-бумажный комбинат № 1 (очистка сточных вод и контроль за загрязнением атмосферного воздуха) - исключена из указанного перечня в 1999 году по предложению российской стороны в связи с прекращением производства.

По каждой “горячей точке” была разработана конкретная программа действий, и оценены необходимые инвестиции с учетом внутренних и внешних источников финансирования. Выполнение Балтийской программы стало важнейшей частью работы Хельсинкской Комиссии.

1.2. Анализ экологического состояния природной среды Балтийского моря и территории его бассейна

По данным Росгидромета, открытая часть Балтийского моря остается наименее загрязненным районом Балтики. Согласно комплексного показателя загрязнения морских вод, воды открытой части Балтики в 1999 году относились к классу “умеренно загрязненных”, хотя еще в 1997 году квалифицировались как “загрязненные” и “грязные”. В водах восточной части Финского залива наибольшие концентрации загрязняющих веществ наблюдались в 1997-1998 годах, при этом воды его характеризовались как “грязные” и “очень грязные”.

В замыкающем створе реки Невы в 1996-1999 годах среднегодовые концентрации нефтепродуктов, ионов цинка и свинца, нитритного азота и минерального фосфора не превышали предельно допустимых концентраций (далее - ПДК). В течение всего отчетного периода качество вод Невы в замыкающем створе характеризовалось как “умеренно загрязненное”.

В течение всего периода в пробах обнаруживался сероводород, что является критерием экстремально высокого загрязнения. Концентрации лигносульфонатов (основного специфического загрязняющего вещества для этой реки, являющегося производным целлюлозно-бумажной промышленности), а также азота нитритного имели слабую тенденцию к росту: с 4,7 до 5,5 ПДК и с 1,9 до 2,6 ПДК, соответственно. В течение отчетного периода воды Немана относились к классу “умеренно загрязненных”, за исключением 1997 года, когда они переходили в класс “загрязненных”.

За последние пять лет в г. Калининграде уровень загрязнения атмосферного воздуха существенных изменений не претерпел и определяется как “высокий”. По данным результатов анализов, превышения ПДК не зафиксировано. Из-за сброса неочищенных сточных вод целлюлозно-бумажных и коммунальных предприятий в реку Преголя в воздухе города наблюдается превышение максимальной разовой концентрации сероводорода, особенно в летнее время. Однако за последние годы отмечается снижение этого показателя от 2 ПДК в 1996 году до 1,3 ПДК в 1999 году.

В последние годы уровень загрязнения атмосферного воздуха в г. Санкт-Петербурге остается высоким. В 1997-1998 годах г. Санкт-Петербург был включен в “приоритетный” список городов с наибольшим уровнем загрязнения воздуха по диоксиду азота, фенолу, взвешенным веществам, формальдегиду, аммиаку и бенз(а)пирену. В 1999 году г. Санкт-Петербург не входил в указанный список городов. Среднегодовые концентрации диоксида серы, оксида углерода и специфических примесей были ниже ПДК. Результаты наблюдений за содержанием тяжелых металлов свидетельствуют о присутствии их в воздухе города в концентрациях, не превышающих ПДК.

2. Проверка соответствия законодательной базы, а также других нормативных правовых актов, методических, программных и других документов целям охраны бассейна Балтийского моря и положениям Хельсинкской Конвенции

2.1. Нормативно-правовое обеспечение деятельности в области охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности

Согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными богатствами;

природопользование, охрана окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории;

земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей природной среды.

Согласно Конституции Российской Федерации (статья 76), по предметам совместного ведения, к которым относятся охрана окружающей среды, природопользование и обеспечение экологической безопасности, должны издаваться федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Федерации.

В Российской Федерации действует несколько основных законов, обеспечивающих экологическую безопасность и охрану окружающей среды как России в целом, так и региона Балтийского моря: Водный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, “Об охране окружающей природной среды”, “Об экологической экспертизе”, “Об охране атмосферного воздуха”, “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации”, “Об особо охраняемых природных территориях”, “О плате за пользование водными объектами” и другие. Кроме того, в развитие указанных законов принимаются указы Президента Российской Федерации, распоряжения и постановления Правительства Российской Федерации.

Федерации, конкретизирующие и дополняющие отдельные статьи вышеназванных законов. Нормы указанных правовых актов соответствуют требованиям Конвенции.

Наряду с федеральными законами в сфере обеспечения экологической безопасности в г. Санкт-Петербурге и Калининградской области нормативно-правовая база включает в себя законы г. Санкт-Петербурга и Калининградской области, распоряжения и приказы губернатора г. Санкт-Петербурга и главы администрации Калининградской области, постановления правительства Санкт-Петербурга, региональные нормативные документы. По состоянию на 1 января 2000 г. в г. Санкт-Петербурге перечень нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности содержал более 100 документов, а в Калининградской области - более 20.

Анализ динамики развития законодательной базы и принятия нормативных правовых актов по вопросам охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности г. Санкт-Петербурга, Калининградской и Псковской областей показал: более 65 % нормативных правовых актов было принято в 1996-1999 годах, что может способствовать ускорению реализации требований Конвенции в указанных регионах.

2.2. Итоги выполнения рекомендаций ХЕЛКОМ за 1996–1999 годы

Выполнение положений и требований международных конвенций и соглашений, включая Конвенцию по защите морской среды района Балтийского моря 1992 года, в Российской Федерации регулируется и обеспечивается полностью или частично вышеупомянутой нормативной и правовой базой, а также разработанными на ее основе нормативно-техническими (ведомственными) документами в области охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов.

Выполнение конкретных статей Хельсинкской Конвенции 1992 года, содержащих требования к договаривающимся сторонам, характеризуется следующим.

Приложение 1 к тексту Конвенции “Вредные вещества”. Часть 2 “Запрещенные вещества” и часть 3 “Пестициды”

Для принятия незамедлительных мер ХЕЛКОМ определил перечень приоритетных веществ с учетом специфики Балтийского моря (Вопросник), однако Россия представила в ХЕЛКОМ только информацию по сбросам тяжелых металлов.

По данным Минсельхоза России, а также Псковской, Ленинградской, Новгородской областей и Республики Карелия, пестициды и агрохимикаты, перечисленные в приложении 1 к Конвенции, в бассейне Балтийского моря не применяются и не хранятся. Применение минеральных удобрений основывается на данных агрохимического обследования почв, баланса питательных веществ и данных ранней диагностики азотного питания.

Согласно данным Комитета природных ресурсов Калининградской области, за последние десять лет в регионе накоплено и хранится около 90 тонн запрещенных к применению пестицидов (включая ртутьсодержащие). Большую часть запрещенных реагентов в начале 90-х годов вывезли на переработку в Краснодарский край. В настоящий момент положение осложняется тем, что в области нет предприятий по переработке и захоронению опасных отходов, а географическое положение Калининградской области не дает возможности транспортировать эти отходы в другие регионы России, где есть возможность их переработки либо захоронения.

Приложение III к тексту Конвенции. Правило 3 “Критерии и меры, касающиеся предотвращения загрязнения из наземных источников”.

Разрешения на сбросы/выбросы промышленным и другим предприятиям на территории России выдаются в соответствии с действующим федеральным природоохранным законодательством, которое соответствует указанному правилу.

Инспектирование количества и качества сбросов и выбросов проводится в Калининградской, Ленинградской, Новгородской, Псковской областях, Республике Карелия и г. Санкт-Петербурге силами 10 специализированных инспекций государственного экологического контроля и анализа природоохранных комитетов указанных областей, из них: аккредитованы 6 инспекций и 4 - аттестованы. В связи с ликвидацией Госкомэкологии России в мае 2000 г. финансирование из федерального бюджета на 2001 год указанных инспекций предусматривается сократить в 2,5 раза, что значительно снизит качество инспектирования и не позволит выполнять указанное требование Хельсинкской Конвенции в полном объеме.

Статья 7. Оценка воздействия.

В Российской Федерации хозяйственная и иная деятельность, осуществление которой может оказать воздействие на окружающую природную среду, должна подвергаться экологической экспертизе в соответствии с Федеральным законом "Об экологической экспертизе". Одним из основных принципов экологической экспертизы является комплексность оценки воздействия на окружающую природную среду.

Однако до настоящего времени не завершена процедура принятия Российской Федерацией Конвенции Европейской Экономической Комиссии ООН "Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте", что затрудняет выполнение указанной статьи в полном объеме.

Статьи 8 - 9. Приложение IV "Предотвращение загрязнения с судов, в том числе с прогулочных судов".

Учитывая особую чувствительность акватории Балтийского моря, прибрежные государства согласились, что с 1 июля 2000 г. все суда обязаны перед выходом из порта сдать на приемные портовые сооружения судовые отходы и остатки груза, которые запрещено сбрасывать в рамках Международной конвенции по предотвращению загрязнения моря с судов 1973 года, измененной протоколом к ней 1978 года (далее - МАРПОЛ 73/78).

Что касается российских портов Балтики, то указанное требование включено в обязательные постановления в порту, которые утверждаются в установленном порядке. Наличие на судне справки о сдаче судовых отходов на приемные портовые сооружения является обязательным условием для получения разрешения на выход судна из порта.

По данным Госморспасслужбы Минтранса России, за последние годы случаев нарушений российскими судами требований Хельсинкской Конвенции не было.

Порты и портопункты Калининградской области и г. Санкт-Петербурга не выполнили требования IV приложения МАРПОЛ 73/78 в части строительства очистных сооружений для приема и биологической очистки сточных вод. Исключение составляет Калининградский морской торговый порт, выполнивший в полном объеме требования IV приложения МАРПОЛ 73/78 по приему и очистке сточных вод с судов. В 1998 году в порту Калининград были проведены работы по модернизации станции биологической очистки сточных вод.

Статья 11. Приложение V "Предотвращение захоронения в море".

В 1996-1999 годах захоронения в море отходов и вынуженного донного грунта в России не производились. При проведении дноуглубительных и других видов морских работ (во внутренних морских водах Российской Федерации) сброс грунтов осуществляется на береговые карты намыва.

За 1997-1999 годы во внутренних морских водах Российской Федерации в Калининградском регионе проведены работы по подъему и утилизации более 60-ти затопленных кораблей и судов (ликвидация размещенных в море отходов). Так, ОАО "Калининградвтормет" проведены работы по ликвидации ранее захороненных в море 46 единиц, получено более 18 000 тонн вторичных ресурсов (металлолом), предотвращенный экологический ущерб составил около 170 млн. рублей (6 млн. долл. США).

По данным Минобороны России, после капитуляции Германии на Потсдамской конференции 1945 года странами Тройственного союза (СССР, США, Великобритания) было

принято решение об уничтожении всех видов запасов трофейного немецкого химического оружия. Под контролем СССР было затоплено 12,03 тыс. тонн отравляющих веществ (около 600 тыс. единиц химических боеприпасов и емкостей). К настоящему времени большая часть химических боеприпасов находится в разгерметизированном состоянии. В ходе проведенных исследований установлено, что разгерметизация происходит последовательно, начиная с тонкостенных емкостей. Высвобождающиеся из химических боеприпасов отравляющие вещества будут подвергаться гидролизу и растворению в морской воде. Негидролизованная часть отравляющих веществ будет “законсервирована” на дне илом за счет естественной седиментации.

Особенную опасность затопленное химическое оружие может представлять в том случае, если боеприпасы или емкости будут подниматься глубоководными тралами рыболовных судов. Данный вывод подтверждается заключением рабочей группы ХЕЛКОМ.

В настоящее время, в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 14 января 1999 г. № БВ-П4-00912, МЧС России разрабатывает государственный реестр подводных потенциально опасных объектов, в том числе и балтийских захоронений.

Таким образом, захороненное в Балтийском море химическое оружие представляет потенциальную опасность не только для морских биоресурсов, но и для всей окружающей среды Балтийского моря. Эта проблема требует повышенного внимания и контроля со стороны Правительства Российской Федерации и соответствующих структур (Минобороны России, МПР России и МЧС России).

Статья 15 “Сохранение природы и биоразнообразия”.

На территории Российской Федерации, в том числе в районе Балтийского моря, принимаются меры по сохранению мест обитания редких и исчезающих видов животных и растений.

Использование водных биологических ресурсов осуществляется путем установления лимитов (квот) на вылов промысловых объектов (далее - ОДУ) Балтийского моря, запретов и ограничений промысла, устанавливаемых Правилами рыболовства в бассейне Балтийского моря. Госкомрыболовство России ежегодно доводит до сведения всех заинтересованных организаций объемы вылова и устанавливает контроль за их освоением, а также рекомендации по мерам регулирования промысла. По промысловым видам рыб планирование ОДУ осуществляет Международная комиссия по рыболовству в Балтийском море (далее - ИБСФК). По данным государственной экологической экспертизы, проведенной МПР России по материалам, обосновывающим Прогноз на 2001 год общих допустимых уловов (ОДУ) промысловых рыб, водорослей, беспозвоночных и морских млекопитающих в исключительной экономической зоне и внутренних морских водах Российской Федерации, ИБСФК исходит из недопустимо завышенной интенсивности промысла трески в Балтийском море (годовое изъятие достигает 50-70 % промысловой биомассы при годовом приросте численности - 37 %). Государственная экологическая экспертиза неоднократно обращала внимание Госкомрыболовства России, что в соответствии с положениями Конвенции ООН по морскому праву (статья 61, пункт 1) прибрежное государство само должно определять допустимый улов водных биоресурсов в своей исключительной экономической зоне. Однако, Госкомрыболовство России при заключении международных договоров (соглашений), включающих вопросы квотирования изъятия объектов животного мира, не направляет проекты указанных договоров на государственную экологическую экспертизу, что является нарушением статьи 20 Федерального закона “О животном мире” и статьи 11 Федерального закона “Об экологической экспертизе”. Это обстоятельство может послужить правовым основанием для признания указанных договоров недействительными на основании пункта 5 статьи 18 Федерального закона “Об экологической экспертизе”. Более того, государственная экологическая экспертиза отмечает случаи значительного превышения (иногда более чем в 2 раза) реальных уловов отдельных водных биоресурсов по отношению к ОДУ.

Кроме того, учитывая состояние рыбных запасов в Балтийском море и требования Конвенции, представляется недостаточно обоснованным резкое увеличение ОДУ отдельных видов рыб на 2001 год по сравнению с ОДУ на 2000 год, разработанным Госкомрыболовством России и утвержденным государственной экологической экспертизой МПР России (в 10 раз - по корюшке, в 20 раз - по снетку, а также по угрю, камбале и др.).

В районе Балтийского моря имеется 6 государственных природных заповедников, расположенных в Ленинградской, Новгородской, Псковской областях и Республике Карелия, общей площадью 176,4 тыс. га, что составляет только 0,5 % от территории этих субъектов Российской Федерации, и 5 национальных парков, расположенных в Калининградской, Новгородской, Псковской областях и Республике Карелия, общей площадью 448,1 тыс. га, что составляет 1,2 % от территории указанных субъектов Российской Федерации. При этом в Ленинградской области нет ни одного национального парка, в Калининградской области - ни одного заповедника, то есть темпы развития особо охраняемых природных территорий в Балтийском регионе, особенно в Калининградской и Ленинградской областях, отстают от общероссийских показателей и принятой программы развития сети охраняемых природных территорий в России.

Из указанных выше 5 регионов, расположенных в акватории Балтийского моря, 3 региона (Ленинградская, Новгородская области и Республика Карелия) имеют лесистость выше общероссийского показателя. Обращает на себя внимание тот факт, что по Ленинградской области показатель перевода лесных земель в нелесные в лесах 1 группы за 1996-1999 годы составил более 3,37 тыс. га, что, с учетом экологической и водоохранной функций лесов 1 группы, может оказать отрицательное воздействие на окружающую среду Балтийского моря и на выполнение требований Хельсинкской Конвенции.

За период, прошедший с момента вступления в силу Хельсинкской Конвенции 1974 года, а затем заменившей ее Конвенции 1992 года и до настоящего времени, т. е. с 1980 по 2000 год, Хельсинкской Комиссией разработано и принято порядка 200 рекомендаций ХЕЛКОМ, касающихся предотвращения загрязнения морской среды наземными и морскими источниками, мониторинга и оценки состояния морской среды и оценки нагрузки загрязнения, сохранения биоразнообразия, а также других приоритетных направлений деятельности ХЕЛКОМ.

Многие рекомендации ХЕЛКОМ конкретизируют отдельные требования статей Конвенции, выполнение которых приведено выше. В ходе проведения аудита проанализировано выполнение рекомендаций ХЕЛКОМ, которые по принадлежности курируют три ведомства: МПР России, Росгидромет и Госморспасслужба Минтранса России. По результатам проведенного анализа можно отметить прогресс в выполнении ряда пунктов рекомендаций ХЕЛКОМ: 6/1 (об исключении из использования полихлорбифенилов - ПХБ и полихлортерфенилов - ПХТ); 17/2 (о защите бурого дельфина - морской свиньи - в Балтийском море); 17/5 (об ограничении сбросов от предприятий сталелитейной промышленности); 19/2 (о защите и улучшении популяции лосося в Балтийском море); 10/1 (рекомендация, касающаяся реагирования на аномальные ситуации в морской среде); 12/6 (о разработке и использовании систем прогнозирования нефтяных разливов); 12/9 (об исследованиях в связи крупными разливами нефти); 14/1 (о мониторинге трансграничного переноса загрязняющих веществ); 19/3 (рекомендация, касающаяся проведения морского мониторинга по комбинированной программе ХЕЛКОМ); 19/8 (о применении "неспециальной" платной системы за пользование приемными портовыми сооружениями); 19/11 (об обеспечении использования и эффективности приемных сооружений в портах); 19/12 (о плане управления отходами в портах) и ряд других.

В ходе проверки выявлено, что наиболее полно в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области выполняются рекомендации ХЕЛКОМ по муниципальным канализационным сетям и очистным сооружениям, такие как 5/1, 7/3, 13/2 и 16/9.

По многим пунктам рекомендаций прогресс менее значителен или не подлежит строгому анализу ввиду несоответствия существующих российских форм отчетности

форматам отчетности ХЕЛКОМ, что затрудняет анализ их выполнения и контроль. Так, по выполнению требований рекомендации ХЕЛКОМ 9/4 о сокращении выбросов свинца при сгорании этилированного бензина можно сказать, что в России медленные темпы перевода автомобильного парка страны на потребление неэтилированного бензина не только не позволяют в полной мере выполнить указанную рекомендацию, но и в целом обеспечить снижение выбросов от автотранспорта в атмосферу.

Проверкой выполнения в Калининградской области рекомендации ХЕЛКОМ 16/9 установлено, что населенные пункты области обеспечены биологической очисткой сточных вод в пределах 5-8 процентов. Строительство внеплощадочных очистных сооружений полной биологической очистки в городах Калининграде, Советске, Немане с подключением сточных вод предприятий целлюлозно-бумажной промышленности не завершено и превратилось в хронический “долгострой” по причине крайне неудовлетворительного финансирования.

Нормативно очищенных вод в Калининградской области не числится из-за несоответствия показателей загрязняющих веществ в сбрасываемых сточных водах требованиям предельных нормативов для рыбохозяйственных водоемов.

Следует отметить, что в Калининградской области по ряду рекомендаций ХЕЛКОМ, таких как: 6/6 “Ограничение сбросов кадмия от наземных источников”, 9/4 “О сокращении выбросов свинца при сжигании бензина”, 14/5 “Снижение диффузных выбросов от использованных батареек, содержащих тяжелые металлы (ртуть, кадмий, свинец)”, 16/6 “Ограничение сбросов и выбросов при обработке поверхностей металлами” администрацией Калининградской области и природоохранными организациями не представлена информация и не ведется надлежащий контроль за их выполнением. На основании изложенного можно сделать вывод о невыполнении указанных рекомендаций ХЕЛКОМ.

Проверкой установлено, что МПР России и его территориальные подразделения в Калининградской, Ленинградской областях и г. Санкт-Петербурге в основном сосредоточены на рекомендациях ХЕЛКОМ, которые, безусловно, важны, но носят рекомендательный характер и используются как механизм реализации Конвенции, в то время как отдельные требования обязательных приложений Конвенции должным образом не контролируются.

3. Характеристика влияния на состояние окружающей среды района Балтийского моря в 1996-1999 годах “точечных” источников загрязнения, расположенных на материковой части, главным образом, городских зон и очистительных систем населенных пунктов и хозяйственных объектов

На территории г. Санкт-Петербурга, Ленинградской и Калининградской областей расположено 19 приоритетных “горячек точек”, включенных в перечень совместной комплексной программы природоохранных мероприятий в бассейне Балтийского моря. “Горячая точка” № 68 - Калининградский ЦБК № 1 (очистка сточных вод и контроль за загрязнением воздуха) - исключена из перечня в 1999 году по предложению российской стороны в связи с прекращением производства.

В ходе проведения аудита в г. Санкт-Петербурге и Калининградской области непосредственно проверено состояние дел на 10 “горячих точках” с выездом на места, а по остальным “горячим точкам” проанализирована информация, представленная администрациями указанных регионов.

По решению проблем в “горячих точках” №№ 18–21 осуществлена проверка государственного унитарного предприятия “Водоканал Санкт-Петербурга” (далее - ГУП “Водоканал Санкт-Петербурга”). В ходе проверки выполнения требований Хельсинкской Конвенции и ХЕЛКОМ установлено, что по этим направлениям деятельности ГУП “Водоканал Санкт-Петербурга” осуществлены конкретные мероприятия и достигнуты определенные позитивные сдвиги, что позволило значительно улучшить ситуацию с

отведением, очисткой и качеством сброса очищенных коммунальных и промышленных сточных вод в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области. В результате проведенных мероприятий показатель очистки вод по г. Санкт-Петербургу увеличился с 60 % в начале 90-х годов до 78 % на момент проверки. В настоящее время Санкт-Петербург является единственным городом в Российской Федерации, где весь осадок, полученный при очистке сточных вод, подвергается механическому обезвоживанию. Введен в действие завод по сжиганию осадка на Центральной станции аэрации, что позволило в южной части города прекратить складирование 278 тыс. тонн осадка в год, а также позволило утилизировать 65 % осадка, образующегося на очистных сооружениях канализации города. Полученная зола в количестве 25,5 тыс. тонн в год может использоваться в производстве строительных материалов в качестве добавок (все сертификаты и технические условия имеются).

Кроме того, ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» выполнило рекомендацию 9/2 ХЕЛКОМ по проблеме удаления фосфора на очистных сооружениях г. Санкт-Петербурга. На основании обоснований указанного предприятия Госкомэкология России направила в адрес ХЕЛКОМ письмо от 29 октября 1999 г. № 16-2-11/461 с просьбой об исключении «горячей точки» № 21 (удаление фосфора из сточных вод) из перечня приоритетных «горячих точек» России.

В то же время по Юго-западным очистным сооружениям г. Санкт-Петербурга («горячие точки» №№ 19-20) ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» не может обеспечить выполнение требований ХЕЛКОМ в полном объеме из-за незавершенности указанных сооружений, строительство которых началось еще в 1986 году. На момент проверки не построены Юго-западные очистные сооружения (далее - ЮЗОС), не достроены тоннельные канализационные коллекторы к северной станции, к ЮЗОС, коллектор Петроградской стороны, в аварийном состоянии находится подводный коллектор к Центральной станции аэрации. По оценке экспертов Европейского банка реконструкции и развития для завершения строительства только ЮЗОС требуется около 100-145 млн. долларов США.

Проверка показала, что наиболее неблагоприятная ситуация в г. Санкт-Петербурге складывается с хранением и переработкой токсичных отходов, что затрудняет выполнение требований ХЕЛКОМ. В г. Санкт-Петербурге проблемами «горячей точки» № 23 (управление опасными отходами) занимается государственное унитарное промышленное предприятие «Полигон «Красный Бор» (далее - полигон).

Территория, отведенная полигону, полностью использована. В случае возникновения экстремальных природных явлений (длительные ливни и резкие паводки) возможен прорыв ограждающих дамб и чрезмерно высокое загрязнение с катастрофическими последствиями для вод реки Невы - единственного источника питьевого водоснабжения 5-миллионного города. При этом применяемая технология устарела, исчерпала свои возможности и не соответствует действующему природоохранному законодательству. Кардинальное изменение экологической ситуации может произойти только с вводом в строй экспериментального предприятия по переработке и захоронению производственно-технических отходов в поселке Красный Бор Ленинградской области. В ходе проверки выявлено, что строительные работы на полигоне ведутся без положительного заключения государственной экологической экспертизы рабочего проекта 1 очереди, что является нарушением российского природоохранного законодательства. Это препятствует вводу объекта в намеченные сроки и ведет к невыполнению требований ХЕЛКОМ.

Следует отметить, что в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области более 100 организаций имеют лицензию на обращение (транспортировка, хранение, переработка) с опасными отходами. Это не позволяет эффективно контролировать управление опасными отходами в целях снижения загрязнения окружающей среды и рационально использовать финансовые ресурсы.

По большинству “горячих точек”, расположенных в Калининградской области, состояние с выполнением требований Хельсинкской Конвенции неудовлетворительное.

Проверка показала, что полностью сорвано выполнение обязательств России по реализации требований Хельсинкской Конвенции по приоритетной “горячей точке” № 67 - городские очистные сооружения для коммунальных и промышленных сточных вод, строительство которых начато в 1976 году и превратилось в “долгострой”, хотя в 80-е годы освоение объекта составило около 70 % от сметной стоимости. В настоящее время г. Калининград эксплуатирует сооружения механической очистки довоенной постройки. Сооружения перегружены стоками почти в 3 раза, кроме того, тип очистных сооружений не соответствует категории подаваемых на очистку стоков. Сточные воды города сбрасываются в Приморскую бухту практически без очистки (биологической очистке не подвергаются) и относятся к категории сильнозагрязненных с превышением предельно допустимых нормативов почти по всем показателям. В период аварийного сброса сточных вод в водоем эти показатели неудовлетворительного качества воды увеличиваются в 2-3 раза.

По результатам многолетних наблюдений центра Госсанэпиднадзора в г. Калининграде установлено, что качество воды в реке Преголя в городской черте и местах водозабора превышает нормативные требования по показателям бактериологического и вирусного загрязнения воды до 15 раз. В период аварийного сброса сточных вод в водоем эти показатели неудовлетворительного качества воды увеличиваются в 2-3 раза. По данным государственного доклада “О санитарно-эпидемиологической обстановке в Калининградской области в 1999 году”, все источники питьевого водоснабжения в городе Калининграде не отвечают санитарно-гигиеническим требованиям, а в среднем по Калининградской области не отвечает указанным требованиям 41 % источников питьевого водоснабжения, что отрицательно влияет на состояние здоровья жителей города и области.

Канализационная система города, которой, в основном, уже более 100 лет, устарела, местами находится в аварийном состоянии и не способна принять и отвести в Приморскую бухту все стоки, образующиеся в процессе жизнедеятельности города. Постоянные переливы и аварийные выпуски городских канализационных стоков активно загрязняют основной водоисточник г. Калининграда - реку Преголя и водоемы акватории Балтийского моря.

Неудовлетворительное состояние, связанное с загрязнением сточными водами Приморской бухты Калининградского залива и качеством подаваемой питьевой воды в г. Калининграде, заставило центр Госсанэпиднадзора в 1999 году поставить перед мэрией г. Калининграда вопрос об ограничении гражданского и промышленного строительства в городе до ввода в эксплуатацию городских очистных сооружений.

По “горячей точке” № 70 - Калининградский завод (полигон) по переработке опасных отходов (управление опасными отходами) - состояние более чем неудовлетворительное. В соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 12 июня 1984 г. № 250 “Об утилизации, обезвреживании и захоронении токсичных промышленных отходов” строительство полигона по обезвреживанию и захоронению токсичных промышленных отходов (далее - полигон) должно вестись при долевом участии предприятий, пропорционально образованию токсичных промышленных отходов. Первоначальный срок его ввода, установленный постановлениями облисполкома Калининградской области в 1992-1993 годах, не просто сорван. К его строительству не приступили до настоящего времени, и даже нет проекта строительства. Сложившаяся в Калининградской области ситуация по образованию, использованию, размещению и утилизации отходов, осложняется анклавностью области и вовлеченностью ее в общеевропейскую систему экологических отношений. На территории Калининградской области в хранилищах, накопителях, складах и свалках сосредоточено более 6 тыс. тонн токсичных промышленных отходов производства четырех классов опасности. Наибольшую опасность представляют отходы, содержащие ртуть, тяжелые металлы, ядохимикаты, кислоты, нефтепродукты и т. д. Отходы, не подлежащие переработке, направляются на захоронение.

На момент проверки данные инвентаризации отходов, проведенной во второй половине 2000 г., обрабатываются, а согласно данным статистической отчетности по форме 2ТП (токсичные отходы), за 1999 год количество образованных токсичных отходов составило 5672 тонны, из них 1 класса опасности - 32 тонны, а 2 класса - 2680 тонн. Согласно указанной отчетности, часть этих отходов складирована на территории предприятий, а часть утилизирована. Таким образом, строительство полигона токсичных промышленных отходов для Калининградской области является чрезвычайно актуальным.

В Калининградской области над проблемами “горячей точки” № 71 (борьба с разливами нефти и нефтепродуктов) работает ФГУП “Калининградская портовая нефтебаза”. На указанной нефтебазе масса нефтепродуктов в грунтах в период обследования, осуществленного в 2000 году специальным бюро независимых экспертиз г. Санкт-Петербурга, составляла 1332 тонны, грунт на территории нефтебазы в районе топливной эстакады в непосредственной близости от уреза воды реки Преголя, впадающей в Вислинский (Калининградский) залив, относится к категории сильнозагрязненного по содержанию нефтепродуктов. Такое скопление нефтепродуктов в грунте (местами в виде линзы) образовалось за многолетнюю эксплуатацию без надлежащего учета экологических требований и представляет серьезный источник загрязнения нефтепродуктами вод реки Преголя и Вислинского залива. Фактические концентрации загрязняющих веществ в сточных водах выпусков нефтебазы в реку Преголя превышают нормативы предельно допустимого сброса по всем показателям в десятки и даже в сотни раз. Именно поэтому центр Госсанэпиднадзора области и Калининградский комитет природных ресурсов отклоняют утверждение нормативов предельно допустимого сброса сточных вод предприятия.

На момент проверки в Калининградском регионе переработкой нефтепродуктов, помимо ФГУП “Калининградская портовая нефтебаза”, занимались несколько нефтяных терминалов (нефтебаза “Калининграднефтепродукт”, ЗАО “Балтойл-Группа”, ЗАО “Балтийская нефтеперевалочная компания”, Калининградская ГРЭС-2, осуществляется строительство припортовой нефтебазы ООО “ЛУКойл-Калининградморнефть”), параметры которых по мощности перевалки нефти и единовременному хранению нефтепродуктов значительно превышают параметры указанной нефтебазы. Несмотря на то, что указанные терминалы не отнесены к “горячим точкам” ХЕЛКОМ, но с учетом мощностей они являются серьезными потенциальными источниками загрязнения нефтепродуктами и нуждаются в повышенном внимании и контроле не только со стороны природоохранных органов, но и со стороны подразделений ХЕЛКОМ.

Над проблемами “горячей точки” № 69 (очистка стоков и контроль загрязнения воздуха) работает Калининградский ЦБК № 2 (совместное предприятие ЗАО “Цепрусс”).

Сточные воды предприятия относятся к категории сильнозагрязненных и сбрасываются тремя выпусками в реку Преголя, впадающую в Калининградский залив (река протекает в черте г. Калининграда и является не только водным объектом рыбохозяйственного назначения, но и хозяйственно-питьевого водопользования). Концентрация промстоков по загрязняющим веществам превышена, практически, по всем контролируемым показателям: в частности, по хлоридам - в 200-560 раз, по сульфатам - в 160-210 раз.

Приватизация ЗАО “Цепрусс”, а также и других предприятий целлюлозно-бумажной промышленности Калининградской области (Советский ЦБЗ и Неманский ЦБК), являющихся “горячими точками” №№ 49 и 50, произведена в начале 90-х годов без учета экологического фактора и без выставления соответствующих экологических требований, хотя эти предприятия относятся к объектам повышенной экологической опасности.

Указанные предприятия не имеют собственных очистных сооружений и сбрасывают большие объемы загрязненных сточных вод практически без очистки. Эти же факторы не были учтены при создании совместного предприятия ЗАО “Цепрусс” в 1993 году. В настоящее время сложилась ситуация, когда совместное целлюлозно-бумажное предприятие, работая на привозном сырье, наращивает с 1996 года выпуск продукции по целлюлозе в 1,5 раза, а по лигносульфонатам - более чем в 2 раза и обеспечивает своей продукцией исключительно

европейские страны и страны СНГ, продолжая своими сильнозагрязненными сточными водами усугублять экологическую ситуацию в Калининградском заливе и, соответственно, в Балтийском море. При этом ни администрация области, ни Калининградский комитет природных ресурсов не принимают реальных мер по исправлению ситуации.

По всем целлюлозно-бумажным предприятиям г. Калининграда и Калининградской области санитарно-эпидемиологическая служба области отклоняет от утверждения нормативы предельно допустимого сброса и лимиты временно согласованного сброса веществ, поступающих через выпуски сточных вод указанных предприятий в водоемы акватории Балтики из-за нарушений санитарно-эпидемиологического и природоохранного законодательства, в то время как Калининградский комитет природных ресурсов утверждает указанные нормативы для выпусков сточных вод предприятий на 2-3 года, то есть фактически узаконивает действия предприятий, не соответствующие требованиям природоохранного законодательства и международных обязательств, предусмотренных требованиями Хельсинкской Конвенции. Аналогичная ситуация складывается и по водоканалу Калининграда. Такая позиция природоохранного органа не способствует обеспечению экологической безопасности в регионе и выполнению обязательств Хельсинкской Конвенции. Кроме того, в полной мере не работает принцип “загрязнитель платит”, который должен способствовать не только накоплению финансовых ресурсов на выполнение общерегиональных экологических проблем, но и стимулировать предприятия к решению острых экологических задач.

4. Изучение результатов ранее проведенных контрольных мероприятий федеральными, местными и другими контрольно-ревизионными органами по использованию бюджетных и иных средств, направленных на охрану окружающей среды бассейна Балтийского моря, и анализ принятых мер

Финансового контроля за выполнением требований Хельсинкской Конвенции в МПР России и администрациях г. Санкт-Петербурга и Калининградской области ранее не осуществлялось.

В то же время Счетной палатой Российской Федерации, федеральными и местными контрольно-ревизионными органами в 1996-1999 гг. осуществлялись проверки использования бюджетных и иных средств, направленных за указанный период на осуществление природоохранной деятельности в регионах, относящихся к акватории Балтийского моря. По результатам проверок приняты меры по устранению выявленных нарушений.

5. Использование объектами проверки средств федерального бюджета за период 1996-1999 годов по разделам бюджетной классификации и на реализацию федеральных целевых программ, направленных на охрану окружающей среды бассейна Балтийского моря

В соответствии с распоряжением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 29 ноября 1993 г. № 2154Р, постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 1994 г. № 496 “О плане действий Правительства Российской Федерации по охране окружающей среды на 1994-1995 годы” и поручением Правительства Российской Федерации от 20 октября 1995 г. № ВЧ-П9-32411 Минприроды России, Роскомводом, Миннауки России, Минэкономики России был подготовлен проект федеральной целевой программы по оздоровлению экологической обстановки в бассейне Балтийского моря и сохранению природных комплексов региона (далее - Программа).

Необходимость разработки Программы на межрегиональном уровне обусловлена обязательствами России по выполнению положений Хельсинкской Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря 1974 и 1992 годов, соответствующих деклараций 1988, 1990 и 1992 годов, а также международной комплексной Программы

природоохранных мероприятий в бассейне Балтийского моря, принятой в апреле 1992 г. министрами от имени их правительств. Совместные конкретные природоохранные задачи, включающие мониторинг состояния морской среды и сбросов загрязненных сточных вод, детализированы в двухсторонней программе, подписанной правительствами Российской Федерации и Финляндии 26 мая 1992 г.

Полная реализация всего комплекса мероприятий, предусмотренных проектом Программы, обеспечило бы выполнение международных обязательств по охране Балтийского моря, улучшило экологическую обстановку в регионе в целом и на территории субъектов Российской Федерации. Общий объем годового предотвращенного ущерба в регионах бассейна Балтийского моря составил бы 897 млрд. рублей.

По состоянию на дату проведения проверки указанная Программа не была утверждена Правительством Российской Федерации. Следует отметить, что Госкомэкология России (в настоящее время - МПР России) с 1998 года (после одобрения Российской Федерацией Хельсинкской Конвенции) ни разу не обращалась в Правительство Российской Федерации и Минэкономики России по поводу ускорения принятия Программы.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 1997 г. № 1259 “О федеральной целевой программе развития Особой экономической зоны в Калининградской области на 1998-2005 годы” была принята федеральная целевая программа развития Особой экономической зоны в Калининградской области на 1998-2005 годы. Следует отметить, что в рамках указанной программы не было предусмотрено выделение средств из федерального бюджета на финансирование природоохранных мероприятий по “горячим точкам” Калининградской области, в частности, на финансирование городских очистных сооружений для коммунальных и промышленных сточных вод.

По итогам проверки установлено, что в 1996-1999 годах Госкомэкологией России не осуществлялся анализ выделения и использования средств федерального бюджета, направляемых на охрану окружающей среды района Балтийского моря в рамках выполнения обязательств Российской Федерации по реализации требований Хельсинкской Конвенции.

В ходе проведения аудита произведен анализ выделения и использования средств из федерального бюджета, направленных на защиту Балтийского моря в соответствии с условиями выполнения международных обязательств, не только по Санкт-Петербургу и Калининградской области, но по другим регионам, расположенным в бассейне Балтийского моря.

За 1996-1997 годы средства из федерального бюджета Ленинградской области на выполнение мероприятий, направленных на защиту Балтийского моря, не выделялись. В 1998 году после принятия постановления Правительства Российской Федерации от 15 октября 1998 г. № 1202 “Об одобрении Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря” по линии МИДа России для Ленинградской области было выделено 10 млн. рублей (в ценах 1998 года), а в 1999 году из средств федерального бюджета - 16 млн. рублей на строительство канализационных очистных сооружений Ивангорода. Средства из федерального бюджета в объеме 10 млн. рублей использованы на реконструкцию канализационных очистных сооружений и проектно-изыскательные работы на ряде объектов, расположенных в Ленинградской области.

За 1996-1999 годы на выполнение мероприятий, направленных на защиту Балтийского моря в соответствии с условиями выполнения международных обязательств, Новгородской области было выделено из федерального бюджета 5,5 млн. рублей на ввод в эксплуатацию городских канализационных сетей.

Использование средств федерального бюджета в г. Санкт-Петербурге и Калининградской области проверено по “горячим точкам”, расположенным в указанных регионах.

В Калининградской области за 1996-1999 годы средства из федерального бюджета на финансирование природоохранных мероприятий выделялись лишь по “горячей точке” № 67 (городские очистные сооружения для коммунальных и промышленных сточных вод).

За указанный период на финансирование строительства очистных сооружений в г. Калининграде федеральным бюджетом были предусмотрены государственные инвестиции в объеме 152 млн. рублей. Фактическое финансирование из федерального бюджета указанных очистных сооружений составило за 1996-1999 годы 16,14 млн. рублей, или 10,6 % от утвержденных лимитов на эти годы. Указанные средства использованы по назначению.

В г. Санкт-Петербурге за 1996-1999 годы на финансирование “горячих точек” №№ 18, 19, 20, 21, проблемами которых занимается ГУП “Водоканал Санкт-Петербурга”, федеральным бюджетом были предусмотрены государственные инвестиции в объеме 126,5 млн. рублей, фактическое финансирование составило 111,4 млн. рублей, или 88 % от предусмотренного бюджетом. Указанные средства использованы по назначению. За указанный период на финансирование “горячей точки” № 23 - полигон “Красный Бор” - федеральным бюджетом государственные инвестиции были предусмотрены в объеме 26,5 млн. рублей, фактическое финансирование составило 12,1 млн. рублей, или 45 процентов. Объем выполненных работ за 1996-1999 годы (данные за 1996-1997 годы приведены с учетом деноминации) за счет средств федерального бюджета составил 18,1 млн. рублей, из них оплачено 12,1 млн. рублей. Указанные средства использованы по назначению.

6. Анализ выделения и использования средств из других источников финансирования (бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, средств предприятий, международных источников и других), направленных на охрану окружающей среды района Балтийского моря

В ходе проверки осуществлен анализ выделения и использования средств из других источников финансирования, направленных на охрану окружающей среды района Балтийского моря, в г. Санкт-Петербурге, Ленинградской и Калининградской областях.

Проведенный анализ по “горячей точке” № 23 показывает, что за 1996-1999 годы на оплату работ по строительству экспериментального предприятия по переработке и захоронению промышленных токсичных отходов (поселок Красный Бор Ленинградской области) затрачено из других источников финансирования (помимо средств федерального бюджета) за счет:

- бюджета г. Санкт-Петербурга - 28,3 млн. рублей, или 82 % от объема выделенных средств (из бюджета Ленинградской области средств на указанный объект не выделялось);
- средств экологических фондов - 4,9 млн. рублей, или 54 % от объема выделенных средств (Федерального экологического фонда - 4 млн. рублей, экологического фонда г. Санкт-Петербурга - 0,9 млн. рублей).

В 1998 году был подписан контракт по проекту ТАСИС “Обращение с опасными отходами в г. Санкт-Петербурге (Красный Бор)” стоимостью 1,4 млн. евро. Проект ТАСИС ставил своей целью содействие в устранении крупного источника загрязнения воздуха, воды и почвы и обеспечение эффективного размещения опасных промышленных отходов. Указанный проект был завершен в 2000 году. Однако реальных результатов по улучшению ситуации с размещением опасных отходов в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области проект ТАСИС не дал.

Проведенный анализ по “горячим точкам” №№ 18-21 ГУП “Водоканал Санкт-Петербурга” показывает, что кроме средств федерального бюджета на указанные объекты было израсходовано из других источников за 1996-1999 годы:

- из бюджета г. Санкт-Петербурга - 382,4 млн. рублей, или 38 % от объема израсходованных средств;
- собственных средств ГУП “Водоканал Санкт-Петербурга” - 427,1 млн. рублей, или 43 % от объема израсходованных средств;
- средств экологических фондов - 3,1 млн. рублей, или 0,01 % от объема израсходованных средств.

Кроме указанных источников для финансирования “горячих точек” ГУП “Водоканал Санкт-Петербурга” привлекались средства из международных источников в виде кредитов и грантов. За 1995-1999 годы для финансирования проектов ГУП “Водоканал Санкт-Петербурга” было из международных источников предоставлено иностранных инвестиций в виде грантов:

- по незавершенным проектам - 5,7 млн. евро (160,7 млн. рублей);
- по завершенным проектам - 5 млн. евро (140 млн. рублей).

По состоянию на дату проверки заключен ряд соглашений о выделении кредитов на реализацию проектов ГУП “Водоканал Санкт-Петербурга” со следующими финансовыми организациями:

Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) - 35 млн. нем. марок (17,9 млн. евро);

Северным инвестиционным банком (СИБ) - 15 млн. нем. марок (7,7 млн. евро);

Шведским агентством содействия международному развитию (Сида) - 21 млн. шведских крон (2,5 млн. евро).

По Ленинградской области на финансирование мероприятий, направленных на реализацию международных обязательств Российской Федерации по выполнению Хельсинкской Конвенции, за 1996-1999 годы было выделено 87,8 млн. рублей, из них за счет средств:

федерального бюджета	26,5 млн. руб. (30 %);
областного бюджета	4,4 млн. руб. (5 %);
экологического фонда	4,3 млн. руб. (5 %);
предприятий	48,5 млн. руб. (55 %);
из международных источников	4 млн. руб. (5 %).

В ходе проверки в Калининградской области установлено, что по “горячей точке” № 67 за 1996-1999 годы на строительство очистных сооружений г. Калининграда затрачено помимо средств федерального бюджета из областного бюджета 12,77 млн. рублей, или 43 процента. Дальнейшее финансирование этого объекта будет осуществляться в рамках проекта “Реконструкция системы водоснабжения и охраны окружающей среды г. Калининграда” за счет кредита Европейского банка реконструкции и развития, грантов правительств Швеции и Дании, федерального и местных бюджетов. Стоимость проекта составляет 56,7 млн. долл. США. Из указанных средств 23,6 млн. долл. США будет направлено для ввода в эксплуатацию первой очереди очистных сооружений в г. Калининграде мощностью 150 тыс. куб. м в сутки. Поступление средств на реализацию указанного проекта намечается в 2001 году, срок реализации - 60 месяцев.

Всего за 1996-1999 годы по “горячим точкам” Калининградской области было израсходовано из других источников:

областного и городского бюджетов - 15,11 млн. рублей, или 18 % от объема израсходованных средств;

собственных средств предприятий - 32,96 млн. рублей, или 40 % от объема израсходованных средств;

средств экологического фонда области - 15,89 млн. рублей, или 19 % от объема израсходованных средств.

Помимо указанных источников для финансирования “горячих точек” привлекались средства из международных источников в объеме 0,19 млн. рублей, или 0,2 % от объема израсходованных средств. Кроме того, в целях укрепления экологической безопасности региона на финансирование единого координационного плана ликвидации аварийных разливов нефти “БАЛТСПИЛЛ” от Европейской Комиссии по линии программы ТАСИС Калининградской областью был получен грант в объеме 255 тыс. экю.

Выводы

1. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 “О структуре федеральных органов исполнительной власти” Госкомэкология России был ликвидирован, функции его были переданы МПР России, но оно не было названо правопреемником Госкомэкологии России. Таким образом, в настоящее время не определен федеральный орган, ответственный за обеспечение выполнения Российской Федерацией обязательств по международным конвенциям и соглашениям экологического направления (включая Хельсинкскую Конвенцию по защите морской среды района Балтийского моря 1992 года).

2. До настоящего времени Правительством Российской Федерации не утверждена федеральная целевая программа по оздоровлению экологической обстановки в бассейне Балтийского моря и сохранению природных комплексов региона, проект которой был разработан в 1997 году Госкомэкологией России как головным федеральным органом, ответственным за выполнение обязательств Хельсинкской Конвенции. Это не позволяет выполнять в полном объеме международные обязательства Российской Федерации по реализации требований Хельсинкской Конвенции как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. При этом Госкомэкология России (в настоящее время - МПР России), после одобрения Российской Федерацией Хельсинкской Конвенции, с 1998 года ни разу не обратилась в Правительство Российской Федерации и Минэкономразвития России по поводу ускорения принятия указанной программы.

3. После присоединения Российской Федерации к Хельсинкской Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря 1992 года Правительством Российской Федерации не была разграничена компетенция заинтересованных федеральных ведомств и администраций субъектов Российской Федерации, а также не определен федеральный орган, отвечающий за координацию их деятельности (как это было при принятии обязательств предыдущей Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря 1974 года).

4. В ходе проведения аудита установлено, что в 1996-1999 годах Госкомэкологией России не осуществлялся анализ использования средств федерального бюджета, а также средств областных и местных бюджетов, собственных средств предприятий и зарубежных средств, направляемых на охрану окружающей среды района Балтийского моря в рамках выполнения требований Хельсинкской Конвенции.

5. Одной из основных причин, приведших к невыполнению Российской Федерацией обязательств Хельсинкской Конвенции в полном объеме, является крайне неудовлетворительное финансирование природоохранных мероприятий, в том числе строительства природоохранных объектов, без которых невозможно соблюдение требований Конвенции. Крайне недостаточное финансирование характерно для всех источников финансирования: федерального, областных и местных бюджетов, собственных средств предприятий, а также зарубежных средств. В Калининградской области фактическое финансирование из федерального бюджета по одной из наиболее проблемных “горячих точек” № 67 (городские очистные сооружения для коммунальных и промышленных сточных вод) составило за 1996-1999 годы лишь 10,6 % от бюджетных назначений указанных лет.

6. Часть средств из международных источников, выделенных на реализацию природоохранных мероприятий по выполнению требований Хельсинкской Конвенции в г. Санкт-Петербурге и Калининградской области, направлена не на инвестиционные проекты по охране окружающей среды, а на проекты, не приносящие реальных результатов в указанной сфере деятельности. В первую очередь это относится к проектам, финансируемым по линии Программы Европейского Союза ТАСИС.

7. Действующее в Российской Федерации законодательство по охране водных объектов от загрязнения основано на соблюдении требований к качеству воды водоемов хозяйственно-питьевого и рыбохозяйственного видов пользования. На основании этих требований в Российской Федерации действует более жесткая система нормирования сбросов сточных вод, чем принятые стандарты ХЕЛКОМ. В отличие от европейских

стандартов, тарифная плата за сброс в водоем неочищенных стоков значительно ниже тарифов за прием промышленных стоков в систему коммунальной канализации, что не стимулирует в отдельных случаях промышленные предприятия ликвидировать сбросы неочищенных сточных вод в водоёмы.

8. По данным государственного учета использования вод (форма № 2-тп (водхоз), за 1996-1999 годы произошло увеличение на 12 % объема сброса сточных вод в поверхностные водные объекты бассейна Балтийского моря. За указанный период объем загрязненных сточных вод возрос на 2 %, а объем сточных вод, сбрасываемых без очистки, возрос на 15 процентов. Мощность очистных сооружений в бассейне Балтийского моря практически осталась на уровне 1996 года. Нормативную очистку проходят лишь около 6 % сточных вод, что указывает на неэффективную работу очистных сооружений. Такая ситуация не может способствовать выполнению обязательств Хельсинкской Конвенции и требует незамедлительных мер со стороны МПР России и Правительства Российской Федерации.

9. В Балтийском море после Великой Отечественной войны было затоплено 12 тыс. тонн отравляющих веществ (около 600 тыс. единиц химических боеприпасов и емкостей). К настоящему времени большая часть химических боеприпасов находится в разгерметизированном состоянии. Особенную опасность затопленное химическое оружие может представлять в том случае, если боеприпасы или емкости будут подниматься глубоководными тралами рыболовных судов. Данный вывод подтверждается заключением рабочей группы ХЕЛКОМ.

Таким образом, захороненное в Балтийском море химическое оружие представляет потенциальную опасность не только для морских биоресурсов, но и для окружающей среды Балтийского моря. Эта проблема требует повышенного внимания и контроля со стороны Правительства Российской Федерации, а также Минобороны России, МПР России и МЧС России.

10. Проверкой установлено, что МПР России и его территориальные подразделения в Калининградской, Ленинградской областях и г. Санкт-Петербурге в основном сосредоточены на рекомендациях ХЕЛКОМ, при этом отдельные требования обязательных приложений Конвенции контролируются не в полной мере.

11. Положения статьи 15 “Сохранение природы и биоразнообразия” Хельсинкской Конвенции выполняются Российской Федерацией в районе Балтийского моря не в полной мере, так как в Ленинградской области нет ни одного национального парка, а в Калининградской области - ни одного заповедника, то есть темпы развития особо охраняемых природных территорий в Балтийском регионе, особенно в Калининградской и Ленинградской областях, отстают от общероссийских показателей и принятой программы развития сети охраняемых природных территорий в России.

Кроме того, в Ленинградской области показатель перевода лесных земель в нелесные в лесах 1 группы за 1996-1999 годы составил более 3,37 тыс. га, что с учетом экологической и водоохранной функций лесов 1 группы может оказать отрицательное воздействие на окружающую среду Балтийского моря и на выполнение требований Хельсинкской Конвенции.

12. В Российской Федерации намечаемая хозяйственная деятельность, осуществление которой может оказать воздействие на окружающую природную среду, должна подвергаться экологической экспертизе в соответствии с Федеральным законом “Об экологической экспертизе”. Одним из основных принципов экологической экспертизы является комплексность оценки воздействия намечаемых мероприятий на окружающую природную среду.

Однако до настоящего времени не завершена процедура принятия Российской Федерацией Конвенции Европейской Экономической Комиссии ООН “Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте”, что затрудняет выполнение статьи 7 “Оценка воздействия” Хельсинкской Конвенции в полном объеме.

13. Для принятия мер по предотвращению загрязнения из наземных источников проводится инспектирование количества и качества сбросов и выбросов на прилегающих

к Балтийскому морю территориях (в Калининградской, Ленинградской, Новгородской, Псковской областях, Республике Карелия и г. Санкт-Петербурге) силами 10 специализированных инспекций государственного экологического контроля и анализа природоохранных комитетов указанных регионов. Финансирование из федерального бюджета на 2001 год этих инспекций сокращается в 2,5 раза ввиду ликвидации Госкомэкологии России, что значительно снизит качество инспектирования и не позволит принять соответствующие меры по предотвращению загрязнения из наземных источников (правило 3 приложения III Хельсинкской Конвенции).

14. Порты и портопункты г. Санкт-Петербурга и Калининградской области не выполнили требования статей 8-9 приложения IV Хельсинкской Конвенции, а также приложения IV Международной конвенции по предотвращению загрязнения моря с судов 1973 года (измененной протоколом 1978 года к ней - МАРПОЛ 73/78), в части строительства очистных сооружений для приема и обработки биологической очистки сточных вод. Исключение составляет Калининградский морской торговый порт, который в полном объеме выполнил указанные требования.

15. По ряду рекомендаций ХЕЛКОМ, таких как 6/6 “Ограничение сбросов кадмия от наземных источников”, 9/4 “О сокращении выбросов свинца при сжигании бензина”, 14/5 “Снижение диффузных выбросов от использованных батареек, содержащих тяжелые металлы (ртуть, кадмий, свинец)”, 16/6 “Ограничение сбросов и выбросов при обработке поверхностей металлами”, администрацией Калининградской области и природоохранными организациями не представлена информация по их выполнению, т. е. по существу эти рекомендации надлежащим образом не выполняются. В г. Санкт-Петербурге указанные рекомендации также в полном объеме не выполняются.

16. Нормы российского законодательства и статья 5 Хельсинкской Конвенции запрещают применение вредных веществ, входящих в “список запрещенных веществ и пестицидов” (приложение I Конвенции). Однако, согласно данным Калининградского комитета природных ресурсов, за последние десять лет в регионе накоплено и хранится около 90 тонн запрещенных к применению пестицидов (включая ртутьсодержащие). Большую часть ранее запрещенных реагентов в начале 90-х годов вывезли на переработку в Краснодарский край. В настоящий момент положение осложняется тем, что в области нет предприятий по переработке и захоронению опасных отходов, а географическое положение Калининградской области не дает возможности транспортировать эти отходы в другие регионы России, где есть возможность их переработки либо захоронения.

17. Из 19 приоритетных “горячих точек”, расположенных на территории Российской Федерации и включенных в перечень совместной комплексной программы природоохранных мероприятий в бассейне Балтийского моря, принятой для реализации Хельсинкской Конвенции, 10 находятся в Калининградском регионе и 9 - в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области.

В г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области по “горячим точкам” №№ 14-15, 18-21 в ходе проведения природоохранных мероприятий наметились позитивные сдвиги. Администрацией г. Санкт-Петербурга выполнена рекомендация 9/2 ХЕЛКОМ по проблеме удаления фосфора на очистных сооружениях г. Санкт-Петербурга. В связи с этим Госкомэкология России направил в адрес ХЕЛКОМ письмо от 29 октября 1999 г. № 16-2-11/461 с просьбой об исключении “горячей точки” № 21 (удаление фосфора из сточных вод) из перечня приоритетных “горячих точек” Российской Федерации в связи с выполнением вышеуказанной рекомендации ХЕЛКОМ.

18. В то же время в г. Санкт-Петербурге по “горячей точке” № 23 (управление опасными отходами, их переработка и удаление), проблемами которой занимается государственное унитарное промышленное предприятие “Полигон “Красный Бор”, складывается неблагоприятная ситуация с хранением и переработкой отходов. Территория, отведенная полигону, полностью использована. В случае возникновения экстремальных природных явлений (длительные ливни и резкие паводки) возможен

прорыв ограждающих дамб и чрезмерно высокое загрязнение с катастрофическими последствиями для реки Невы - единственного источника питьевого водоснабжения 5-миллионного города. При этом применяемая технология устарела, исчерпала свои возможности и не соответствует действующему природоохранному законодательству. Кардинальное изменение экологической ситуации произойдет только с вводом в строй экспериментального предприятия по переработке и захоронению производственно-технических отходов в поселке Красный Бор Ленинградской области. В ходе проверки выявлено, что строительные работы на предприятии “Полигон “Красный Бор” ведутся без положительного заключения государственной экологической экспертизы рабочего проекта 1 очереди, что является нарушением российского природоохранного законодательства.

19. В г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области более 100 организаций имеют лицензию на обращение (транспортировку, хранение, переработку) с опасными отходами, что не позволяет эффективно контролировать управление опасными отходами в целях снижения загрязнения окружающей среды в этом регионе и рационально использовать финансовые ресурсы, направляемые на выполнение обязательств Хельсинкской Конвенции.

20. По большинству из “горячих точек”, расположенных в Калининградской области, состояние с выполнением требований Хельсинкской Конвенции неудовлетворительное.

21. Полностью сорвано выполнение обязательств Хельсинкской Конвенции по приоритетной “горячей точке” № 67 - городские очистные сооружения для коммунальных и промышленных сточных вод, строительство которых начато в 1976 году и превратилось в “долгострой”, хотя в 80-е годы освоение объекта составило около 70 % от сметной стоимости. Сточные воды города сбрасываются в Приморскую бухту Балтийского моря практически без очистки и относятся к категории сильнозагрязненных с превышением предельно допустимых нормативов по всем контролируемым загрязнителям, в частности: по азоту аммонийному - до 500-700 раз; по нефтепродуктам - до 180 раз и по метанолу - до 170 раз. В период аварийного сброса сточных вод в водоем эти показатели неудовлетворительного качества воды увеличиваются в 2-3 раза. Неудовлетворительное состояние с загрязнением сточными водами Приморской бухты Калининградского залива и качеством подаваемой питьевой воды в г. Калининграде заставило центр Госсанэпиднадзора в 1999 году поставить перед мэрией г. Калининграда вопрос об ограничении гражданского и промышленного строительства в городе до ввода в эксплуатацию городских очистных сооружений.

22. По “горячей точке” № 70 - Калининградский завод по переработке опасных отходов (полигон) (управление опасными отходами) состояние более чем неудовлетворительное: первоначальный срок его ввода, установленный постановлениями облисполкома Калининградской области в 1992-1993 годах, не просто сорван. К его строительству не только не приступили до настоящего времени, но даже нет проекта строительства, хотя на территории Калининградской области в хранилищах, накопителях, на складах и свалках сосредоточено более 6 тыс. тонн токсичных промышленных отходов производства четырех классов опасности. Таким образом, строительство полигона токсичных промышленных отходов для Калининградской области является чрезвычайно актуальным.

23. В Калининградской области над проблемами “горячей точки” № 71 (борьба с разливами нефти и нефтепродуктов) работает ФГУП “Калининградская портовая нефтебаза”. На указанной нефтебазе масса нефтепродуктов в грунтах в период обследования, осуществленного в 2000 году специальным бюро независимых экспертиз г. Санкт-Петербурга, составляла 1332 тонны. Грунт на территории нефтебазы в районе топливной эстакады в непосредственной близости от уреза воды реки Преголя, впадающей в Вислинский (Калининградский) залив, относится к категории сильнозагрязненного по содержанию нефтепродуктов. Такое скопление нефтепродуктов в грунте (местами в виде линз) обусловлено многолетней эксплуатацией без надлежащего учета экологических требований и представляет серьезный источник загрязнения нефтепродуктами вод реки

Преголя и Вислинского залива. Фактические концентрации загрязняющих веществ в сточных водах выпусков нефтебазы в реку Преголя превышают нормативы предельно допустимого сброса по отдельным показателям до сотен раз. Именно поэтому центр Госсанэпиднадзора области и Калининградский комитет природных ресурсов отклоняют утверждение нормативов предельно допустимых сбросов, поступающих в сточные воды.

На момент проверки в Калининградском регионе переработка нефтепродуктов, помимо ФГУП “Калининградская портовая нефтебаза”, осуществлялась на нескольких нефтяных терминалах (нефтебаза “Калининграднефтепродукт”, ЗАО “Балтойл-Группа”, ЗАО “Балтийская нефтеперевалочная компания”, Калининградская ГРЭС-2; строится припортовая нефтебаза ООО “ЛУКОЙл-Калининградморнефть”), параметры которых по мощности перевалки нефти и единовременному хранению нефтепродуктов значительно превышают параметры ФГУП “Калининградская портовая нефтебаза”. Указанные терминалы не отнесены к “горячим точкам” ХЕЛКОМ, но с учетом их мощностей являются серьезными потенциальными источниками загрязнения нефтепродуктами и нуждаются в повышенном внимании и контроле не только со стороны природоохранных органов, но и со стороны подразделений ХЕЛКОМ.

24. Проверкой установлено, что приватизация объекта “горячей точки” № 69 ЗАО “Цепрусс”, а также и других предприятий целлюлозно-бумажной промышленности Калининградской области (Советский ЦБЗ и Неманский ЦБК), являющихся “горячими точками” №№ 49 и 50, произведена в начале 90-х годов без учета экологического фактора и выставления соответствующих экологических требований, хотя эти предприятия относятся к объектам повышенной экологической опасности. Указанные предприятия не имеют собственных очистных сооружений и сбрасывают большие объемы загрязненных сточных вод в водоемы практически без очистки. В настоящее время ЗАО “Цепрусс”, работая на привозном сырье, увеличило с 1996 года выпуск продукции по целлюлозе в 1,5 раза, а по лигносульфонатам - более чем в 2 раза, обеспечивая своей продукцией исключительно европейские страны и страны СНГ, и продолжает своими сильнозагрязненными сточными водами усугублять экологическую ситуацию в Калининградском заливе и соответственно в Балтийском море. При этом ни администрация области, ни Калининградский комитет природных ресурсов не принимают реальных мер по исправлению ситуации.

25. По всем целлюлозно-бумажным предприятиям г. Калининграда и Калининградской области санитарно-эпидемиологическая служба области отклоняет утверждение нормативов предельно допустимого сброса и лимиты временно согласованного сброса веществ, поступающих через выпуски сточных вод указанных предприятий в водоемы акватории Балтики, из-за нарушений санитарно-эпидемиологического и природоохранного законодательства, в то время как Калининградский комитет природных ресурсов утверждает указанные нормативы для выпусков сточных вод предприятий на 2-3 года, то есть фактически узаконивает действия предприятий, не соответствующие требованиям природоохранного законодательства и международных обязательств, вытекающих из Хельсинкской Конвенции. Аналогичная ситуация складывается и по водоканалу Калининграда. Такая позиция природоохранного органа не способствует обеспечению экологической безопасности в регионе и выполнению обязательств Хельсинкской Конвенции. Кроме того, в полной мере не работает принцип “загрязнитель платит”, который должен способствовать не только накоплению финансовых ресурсов на выполнение общерегиональных экологических проблем, но и стимулировать предприятия на решение острых экологических задач с использованием экономических методов.

26. Проверка показала, что отсутствие необходимого финансирования природоохранных мероприятий, направленных на реализацию требований Хельсинкской Конвенции, и должной координации и контроля за их выполнением со стороны Правительства Российской Федерации и МПР России затрудняют выполнение указанных требований.

**С учетом выявленных в ходе настоящей проверки
нарушений и недостатков предлагается направить
представления Счетной палаты Российской Федерации:**

1. Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову необходимо

принять меры по:

- обеспечению координации и усилению контроля за выполнением требований Хельсинкской Конвенции в Российской Федерации;
- разграничению компетенции между заинтересованными федеральными ведомствами и администрациями субъектов Российской Федерации по реализации требований Хельсинкской Конвенции;
- утверждению федеральной целевой программы по оздоровлению экологической обстановки в бассейне Балтийского моря и сохранению природных комплексов региона;
- завершению процедуры принятия Российской Федерацией Конвенции Европейской Экономической Комиссии ООН “Об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте”.

Поручить:

Минфину России:

- усилить контроль за использованием федеральными ведомствами и субъектами Российской Федерации средств из зарубежных источников, направляемых на реализацию международных обязательств России по выполнению Хельсинкской Конвенции, с учетом их инвестиционной направленности;
- обеспечить направление бюджетных средств на строительство природоохранных объектов, без которых невозможно соблюдение требований Хельсинкской Конвенции, обратив особое внимание на финансирование строительства очистных сооружений в регионах, прилегающих к Балтийскому морю (городские очистные сооружения и полигоны по переработке токсичных отходов в гг. Калининграде и Санкт-Петербурге);

Минобороны России и МЧС России разработать комплекс мер по предотвращению загрязнения акватории Балтийского моря затопленным во время Великой Отечественной войны химическим оружием;

ФПС России усилить контроль за недопущением превышения реальных уловов отдельных водных биоресурсов в Балтийском море над установленными квотами;

Госкомрыболовству России:

- при заключении международных договоров (соглашений), включающих вопросы квотирования изъятия объектов животного мира, направлять проекты указанных договоров на государственную экологическую экспертизу;

- при работе в Международной комиссии по рыболовству в Балтийском море учитывать требования государственной экологической экспертизы в части недопущения завышенной интенсивности промысла трески;

Минэнерго России, Минтрансу России и МПР России разработать комплекс мер по прекращению применения этилированного бензина на автотранспорте для снижения выбросов свинца в атмосферу.

2. Министру природных ресурсов Российской Федерации Б.А. Яцкевичу необходимо принять следующие меры по:

- осуществлению анализа использования средств из всех источников финансирования, направляемых на охрану окружающей среды бассейна Балтийского моря в рамках выполнения требований Хельсинкской Конвенции;

- проведению анализа эффективности действующего в Российской Федерации законодательства по охране водных объектов от загрязнения, основанного на соблюдении требований к качеству воды водоемов хозяйственно-питьевого и рыбохозяйственного видов пользования, с учетом принятых соответствующих стандартов ХЕЛКОМ;

- соблюдению российского природоохранного законодательства в части ведения строительных работ на государственном унитарном промышленном предприятии “Полигон “Красный Бор” только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы рабочего проекта первой очереди;

- усилению контроля за выполнением требований обязательных приложений Хельсинкской Конвенции;

- направлению повторного обращения в ХЕЛКОМ для ускорения принятия указанной комиссией решения об исключении “горячей точки” № 21 (удаление фосфора из сточных вод) из перечня приоритетных “горячих точек” Российской Федерации как выполненной рекомендации ХЕЛКОМ;

- ужесточению требований Калининградского комитета природных ресурсов к предприятиям Калининградской области по выполнению природоохранного законодательства и международных обязательств по Хельсинкской Конвенции при утверждении им нормативов предельно допустимого сброса и лимитов временно согласованного сброса веществ, поступающих через выпуски сточных вод в водоемы акватории Балтийского моря;

- усилению контроля за использованием средств из зарубежных источников, направляемых на реализацию международных обязательств Российской Федерации по выполнению требований Хельсинкской Конвенции, с учетом их инвестиционной направленности;

- организации контроля за деятельностью нефтяных терминалов в Калининградской области с учетом того, что они являются серьезными потенциальными источниками загрязнения нефтепродуктами акватории Балтийского моря;

- недопущению при проведении государственной экологической экспертизы необоснованного увеличения в десятки раз общих допустимых уловов промысловых рыб в Балтийском море;

- усилению подразделений экологического контроля и других структур, обеспечивающих экологическую безопасность в системе МПР России и его территориальных органов, в регионе Балтийского моря;

- выполнению требований статьи 15 Хельсинкской Конвенции “Сохранение природы и биоразнообразия” в части развития особо охраняемых природных территорий в Балтийском регионе, особенно в Калининградской и Ленинградской областях, а также по ужесточению требований при переводе лесных земель в нелесные в лесах I группы.

3. Губернатору – Председателю Правительства г. Санкт-Петербурга В.А. Яковлеву необходимо принять меры по:

- подготовке соответствующих распоряжений по координации выполнения требований Хельсинкской Конвенции и осуществлению контроля за реализацией соответствующих природоохранных мероприятий;

- обеспечению дополнительного привлечения средств, направляемых на природоохранные мероприятия по “горячим точкам” г. Санкт-Петербурга, за счет всех источников финансирования для выполнения обязательств Хельсинкской Конвенции в полном объеме;

- разграничению обязанностей между федеральными природоохранными органами и администрацией г. Санкт-Петербурга по выполнению международных обязательств Российской Федерации по охране окружающей среды Балтийского моря;

- усилению контроля за направлением средств из международных источников на реализацию инвестиционных проектов по охране окружающей среды для выполнения требований Хельсинкской Конвенции;

выполнению требований

- обязательных приложений к Хельсинкской Конвенции, в частности, требований статей 8-9 приложения IV Хельсинкской Конвенции, а также приложения IV Международной конвенции по предотвращению загрязнения моря с судов (МАРПОЛ

73/78) в части строительства очистных сооружений для приема и биологической очистки сточных вод в морских портах;

- Хельсинкской Конвенции по “горячим точкам” № 19 - г. Санкт-Петербург (очистка коммунальных и промышленных сточных вод), № 20 - г. Санкт-Петербург (частично) и Ленинградская область (очистка коммунальных и промышленных сточных вод) и № 23 - г. Санкт-Петербург и Ленинградская область (управление опасными отходами, их переработка и удаление);

- соблюдению российского природоохранного законодательства в части ведения строительных работ на государственном унитарном промышленном предприятии “Полигон “Красный Бор” только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы рабочего проекта первой очереди;

- усилению контроля за выдачей лицензий на обращение (транспортировку, хранение, переработку) с опасными отходами в целях эффективного контроля за управлением опасными отходами и рациональным использованием финансовых ресурсов, направляемых на выполнение требований Хельсинкской Конвенции.

4. Главе администрации Калининградской области В.Г. Егорову необходимо принять меры по:

- подготовке соответствующих распоряжений по координации выполнения требований Хельсинкской Конвенции и осуществлению контроля за реализацией соответствующих природоохранных мероприятий на территории Калининградской области;

- обеспечению дополнительного привлечения средств, направляемых на природоохранные мероприятия по “горячим точкам” Калининградской области, за счет всех источников финансирования для выполнения обязательств по Хельсинкской Конвенции в полном объеме;

- разграничению обязанностей между территориальными подразделениями федеральных органов и администрацией Калининградской области по выполнению международных обязательств Российской Федерации по охране морской среды Балтийского моря;

усилению контроля за выполнением

- требований обязательных приложений к Хельсинкской Конвенции, в частности, требований статей 8-9 приложения IV указанной Конвенции, а также приложения IV Международной конвенции по предотвращению загрязнения моря с судов (МАРПОЛ 73/78) в части строительства очистных сооружений для приема и биологической очистки сточных вод в морских портах;

- рекомендаций ХЕЛКОМ: 6/6 “Ограничение сбросов кадмия от наземных источников”, 9/4 “О сокращении выбросов свинца при сжигании бензина”, 14/5 “Снижение диффузных выбросов от использованных батареек, содержащих тяжелые металлы (ртуть, кадмий, свинец)”, 16/6 “Ограничение сбросов и выбросов при обработке поверхностей металлами” и других;

- требований приложения I Хельсинкской Конвенции в части запрещенных к применению пестицидов, хранящихся в Калининградском регионе, с решением вопроса их утилизации;

строительству

- городских очистных сооружений для коммунальных и промышленных сточных вод (“горячая точка” № 67);

- Калининградского завода (полигона) по переработке опасных отходов (“горячая точка” № 70);

усилению контроля со стороны природоохранных органов и санитарных служб Калининградской области в отношении

- нефтяных терминалов, расположенных в береговой полосе Балтийского моря и являющихся потенциальными источниками загрязнения нефтепродуктами Балтийского моря;

- ЗАО “Цепрусс”, а также других предприятий, оказывающих негативное влияние на состояние окружающей среды в районе Балтийского моря, принимая во внимание то, что приватизация указанных предприятий была произведена в начале 90-х годов без учета экологического фактора и выставления соответствующих природоохранных требований.

5. По результатам проверки предлагается направить информационное письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

6. Отчет о результатах проверки предлагается направить Секретарю Совета безопасности Российской Федерации С.Б. Иванову и полномочному представителю Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе В.В. Черкесову.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. П. ОПЕНЬШЕВ