

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 декабря 2005 года №48 (465) «О результатах проверки соблюдения природоохранного законодательства, финансирования и реализации мероприятий по охране окружающей среды в медеплавильной отрасли Челябинской и Свердловской областей»:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Направить информационные письма Председателю Правительства Российской Федерации, губернатору Челябинской области, депутату Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации М. Е. Бугере.*

*Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки соблюдения природоохранного законодательства, финансирования и реализации мероприятий по охране окружающей среды в медеплавильной отрасли Челябинской и Свердловской областей**

**Основания для проведения проверки:** План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2005 год (пункт 2.2.27).

#### **Цель проверки**

Проверка соблюдения природоохранного законодательства, полноты, своевременности выделения и эффективного использования средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и собственных средств предприятий на реализацию мероприятий по охране окружающей среды в медеплавильной отрасли Челябинской и Свердловской областей.

#### **Объекты проверки**

Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Челябинской области, ЗАО «Карабашмедь», ЗАО «Русская медная компания».

#### **Предмет проверки**

Законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации, Челябинской и Свердловской областей, а также нормативные документы предприятий по охране окружающей среды, финансовая и статистическая отчетность, средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, средства предприятий и других источников финансирования на реализацию мероприятий по охране окружающей среды в медеплавильной отрасли Челябинской и Свердловской областей.

#### **Сроки проведения проверки**

Проверка проводилась в период с 12 по 20 октября и с 14 по 18 ноября 2005 года.

**Проверяемый период:** 1998-2005 годы.

#### **Перечень составленных актов**

Акт проверки соблюдения природоохранного законодательства, финансирования и реализации мероприятий по охране окружающей среды в медеплавильной отрасли Челя-

бинской и Свердловской областей в Управлении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Челябинской области (г. Челябинск) (с замечаниями).

Акт проверки соблюдения природоохранного законодательства, финансирования и реализации мероприятий по охране окружающей среды в медеплавильной отрасли Челябинской и Свердловской областей в ЗАО «Карабашмедь» (г. Карабаш Челябинской области) (с замечаниями).

Акт проверки соблюдения природоохранного законодательства, финансирования и реализации мероприятий по охране окружающей среды в медеплавильной отрасли Челябинской и Свердловской областей в ЗАО «Русская медная компания» (г. Екатеринбург) (без замечаний).

### **Результаты контрольного мероприятия**

Карабашский медеплавильный комбинат основан в 1910 году в целях переработки медесодержащих руд и производства черновой меди. В советский период выпуск черновой меди составлял около 60-65 тыс. т ежегодно, что сопровождалось выбросами загрязняющих веществ, объем которых достигал в 1970 году около 460 тыс. тонн. К концу 80-х годов объем производства меди и соответственно выбросы загрязняющих веществ заметно сократились (в 1985 году объем производства составил 48,2 тыс. т черновой меди, объем выбросов составил 239,5 тыс. т), однако ухудшение экологической ситуации и настойчивые требования общественности привели к тому, что Министерством цветной металлургии СССР 26 мая 1987 года был выпущен приказ №178, предусматривавший остановку производства черновой меди и перепрофилирование производства на технологию переработки медного лома. На основании приказа на Карабашском медеплавильном комбинате были выведены из эксплуатации три шахтных печи и пять конверторов. Согласно расчетам и утвержденному проекту нормативов предельно допустимых выбросов комбинату был определен объем выбросов в количестве 8,9 тыс. тонн.

В начале 90-х годов, в первую очередь по причине отсутствия достаточного количества сырья (медного лома), Карабашский медеплавильный комбинат практически прекратил свою хозяйственную деятельность, что проявилось и в снижении выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, минимальный объем которых составил в 1996 году 0,025 тыс. т. В целом в период 1991-1997 годов объем выбросов загрязняющих веществ на территории города Карабаша никогда не превышал установленного лимита в 8,9 тыс. т, максимальный размер выбросов в указанный период времени составил 8,4 тыс. т в 1991 году (все вышеуказанные сведения приводятся в Комплексных докладах о состоянии окружающей природной среды в Челябинской области за соответствующие годы).

Несмотря на резкое сокращение Карабашским медеплавильным комбинатом в период 1991-1997 годов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и сбросов в водные объекты, экологическая ситуация в городе Карабаше вследствие наличия накопленного загрязнения в указанный период времени продолжала расцениваться как критическая. В частности, Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации 25 июня 1996 года приказом №299 было утверждено заключение экспертной комиссии по материалам оценки степени экологического неблагополучия окружающей среды и состояния здоровья населения. Экспертной комиссией была произведена оценка ситуации в городе Карабаше в соответствии с Критериями оценки экологической обстановки территории для выявления зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия, утвержденными Минприроды России 30 ноября 1992 года.

На основании указанных Критериев состояние атмосферного воздуха экспертной комиссией было оценено как соответствующее зоне экологического бедствия, по степени загрязнения поверхностных водных объектов (река Сак-Элга) состояние территории было

оценено как соответствующее зоне экологического бедствия, размеры пораженной территории, ранее занятой лесом, составили около 7 тыс. гектаров, крайне неудовлетворительными являлись показатели здоровья населения, его рождаемости и смертности.

Несмотря на резкую и негативную оценку состояния окружающей природной среды и очевидную необходимость радикальных действий по выправлению экологической ситуации и разрешению социально-экономических проблем города Карабаша, никаких реальных мер по результатам указанного заключения Минприроды России принято не было: район города Карабаша не был официально отнесен к зоне экологического бедствия или зоне чрезвычайной экологической ситуации, федеральная целевая программа по выводу территории города Карабаша из состояния экологического бедствия и оздоровлению населения не была принята, не было предложено никаких мер, подкрепленных соответствующими материальными ресурсами, по переселению жителей города Карабаша или по перепрофилированию производства с целью снижению антропогенной нагрузки на окружающую среду.

Правительством Челябинской области 10 апреля 1997 года было принято постановление №16-п «О мерах по развитию цветной металлургии области на 1997-2005 годы», в соответствии с которым была одобрена программа развития цветной металлургии (медная подотрасль) и предусматривалось возобновление деятельности по производству черновой меди на базе Карабашского медеплавильного комбината на основе прежней технологии. Госкомэкологией по Челябинской области были выданы разрешения на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух в 1998-1999 годах и были установлены временно согласованные выбросы загрязняющих веществ. Временно согласованные выбросы применялись в отношении ЗАО «Карабашмедь», вновь созданного на территории и на базе производственных мощностей ОАО «Карабашский медеплавильный комбинат», в течение всего периода 1998-2004 годов.

В связи с реорганизацией федеральных органов исполнительной власти и передачей функций экологического надзора МПР России в период 2000-2004 годов разрешения на выброс загрязняющих веществ в окружающую среду выдавались ЗАО «Карабашмедь» Главным управлением природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Челябинской области. В частности, в соответствии с разрешением №4802 сроком действия с 1 июля 2002 года по 1 июля 2004 года предельно допустимые выбросы вредных веществ в 2002 году всего по предприятию составили 37272,031 т в год, в том числе свинец и его соединения – 0,353 т, оксид меди – 0,035 т, оксид цинка – 5,945 т, сернистый ангидрид – 5396,453 т, пыль неорганическая с SiO<sub>2</sub> 20-70% – 13,036 т, оксид углерода – 16737,859 т, пыль неорганическая с SiO<sub>2</sub> меньше 20% – 12428,006 т. В разрешении содержались также временно согласованные предельные нормы выбросов на 2002 год в количестве 119566,034 т в год, в том числе свинец и его соединения – 122,610 т, оксид меди – 227,827 т, оксид цинка – 1474,118 т, сернистый ангидрид – 117635,89 т, пыль неорганическая с SiO<sub>2</sub> 20-70% – 105,589 т. Предельно допустимыми нормами на 2003 год установлен годовой объем выбросов в количестве 5680,096 т. Снижение предельно допустимых норм произошло за счет уменьшения выбросов пыли неорганической с SiO<sub>2</sub> меньше 20% (с 12428,006 т до 42,473 т) и оксида углерода (с 16737,859 т до 92,69 т). Временно согласованные нормы выбросов на 2003 год разрешением №4802 не устанавливались. Указанное решение о неустановлении временно согласованных выбросов на 2003 год было пересмотрено последующими документами ГУПР МПР России по Челябинской области.

Проект нормативов предельно допустимых выбросов был разработан ЗАО «Челябинский промстройпроект» и утвержден Госкомэкологией Челябинской области 17 апреля 1998 года №15/818 со сроком действия до 10 января 1999 года по согласованию с первым заместителем главного государственного санитарного врача по Челябинской области (от

17 апреля 1998 года №К 1/14-559) и в соответствии с постановлением губернатора Челябинской области от 20 марта 1998 года №157.

Возобновление медеплавильного производства на территории города Карабаша, начиная с 1998 года, привело к резкому увеличению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух. Если в 1997 году выбросы загрязняющих веществ составляли 5,435 тыс. т, то в 1998 году они возросли до 32,376 тыс. т, в 1999 году выбросы загрязняющих веществ составили 90,489 тыс. т, в 2000 году – 113,356 тыс. т, в 2001 году – 98,177 тыс. т, в 2002 году – 97,745 тыс. т, в 2003 году – 96,109 тыс. т. В соответствии с проектом Комплексного доклада о состоянии окружающей среды в Челябинской области в 2004 году выбросы загрязняющих веществ в городе Карабаше составили 147,861 тыс. т, уловлено 78,299 тыс. т, выбросы в атмосферу составили 69,562 тыс. т, в том числе твердые отходы в количестве 2,328 тыс. т, газообразные и жидкие отходы в количестве 67,234 тыс. т, в том числе диоксид серы – 66,335 тыс. т. В проекте отчета указывается, что основным источником загрязнения в городе Карабаше является ЗАО «Карабашмедь» (99,4% загрязнений). В отчете также указывается на сокращение выбросов в 2004 году на 26,463 тыс. т в связи с сокращением объемов производства и вводом в эксплуатацию мокрой очистки промывного отделения первой очереди очистки отходящих газов медеплавильного производства. Управление Росприроднадзора по Челябинской области в своих возражениях по акту проверки подтвердило достоверность указанных данных, приведенных в проекте отчета. В связи с особенностями статистического учета выбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду (обязательность предоставления предприятиями только годовой отчетности о размерах выбросов) какие-либо официальные данные о ситуации в этой области за отдельные периоды 2005 года отсутствуют. По результатам текущей отчетности ЗАО «Карабашмедь» в I полугодии 2005 года фактические выбросы диоксида серы составили 26,22 тыс. т, в том числе 10,95 тыс. т в рамках предельно допустимых нормативов выбросов, 15,27 тыс. т – в рамках временно согласованных нормативов выбросов.

Начиная с 2000 года, заинтересованными лицами предпринимаются усилия по разработке программы природоохранных мероприятий и снижению выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду. Приказом Государственного комитета по охране окружающей среды Челябинской области от 28 июля 2000 года №234 было утверждено заключение №875 экспертной комиссии государственной экологической экспертизы по технико-экономическому обоснованию проекта «Утилизация серы отходящих газов медеплавильного производства ЗАО «Карабашмедь». Согласно нормативам предельно допустимых выбросов, утвержденным Главным управлением природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Челябинской области 24 августа 2000 года (по согласованию главного государственного врача по Челябинской области от 31 июля 2000 года), предусматривался поэтапный ввод в эксплуатацию комплекса по утилизации серы отходящих газов медеплавильного производства, в том числе первая очередь – май 2001 года, вторая очередь – декабрь 2001 года, третья очередь – июнь 2002 года.

Распоряжением губернатора Челябинской области от 13 сентября 2000 года №1387-р была утверждена программа развития города Карабаша на 2000-2005 годы. В соответствии с подпрограммой 1 «Природоохранные мероприятия по улучшению состояния окружающей природной среды и ослаблению влияния факторов загрязнения окружающей среды на состояние здоровья, условия жизни, труда и отдыха населения Челябинской области» предусматривались следующие мероприятия:

- переселение жителей из санитарно-защитной зоны ОАО «Карабашский медеплавильный комбинат». Сроки исполнения – 2001-2005 годы, объем финансирования – 17000 тыс. рублей, предполагалось переселение 400 человек;

- строительство полигона для складирования бытовых отходов. Сроки исполнения – 2001-2002 годы, объем финансирования – 3400 тыс. рублей;

- реконструкция очистных сооружений хозяйственно-бытовой канализации. Срок исполнения – 2002 год (строительные работы), объем финансирования – 4000 тыс. рублей;

- строительство комплекса по утилизации серы отходящих газов медеплавильного производства. Срок исполнения – 2001-2005 годы, объем финансирования из федерального экологического фонда – 6000 тыс. рублей, из областного экологического фонда – 22000 тыс. рублей, из городского экологического фонда – 9100 тыс. рублей, из собственных средств предприятия – 1300000 тыс. рублей. Средства предприятия предполагалось выделять следующим образом: 700000 тыс. рублей в 2001 году, 400000 тыс. рублей в 2002 году, 200000 тыс. рублей в 2003 году. Общий объем финансирования расходов составил 1337100 тыс. рублей.

Указанной программой предусматривалась следующая динамика выбросов загрязняющих веществ в атмосферу по ЗАО «Карабашмедь»:

- в 2000 году – 112,73 тыс. т, всего, в том числе твердые – 17,93 тыс. т, газообразные – 94,80 тыс. т;

- в 2001 году – 97,83 тыс. т, в том числе твердые – 13,73 тыс. т, газообразные – 84,1 тыс. т;

- в 2002 году – 119,66 тыс. т;

- в 2003-2005 годах – 5,46 тыс. т ежегодно, в том числе твердые отходы в количестве 0,06 тыс. т, сернистый ангидрид в количестве 5,4 тыс. т. Показатели рассчитаны исходя из выпуска черновой меди в количестве 60,0 тыс. т (в 2000 году – 33,6 тыс. т, в 2001 году – 40,8 тыс. т, в 2002 году – 52,155 тыс. т).

Программой природоохранных мероприятий, утвержденной губернатором Челябинской области, в качестве основного источника финансирования работ по стабилизации экологической ситуации в городе Карабаше предусматривались собственные средства предприятия – ЗАО «Карабашмедь». Общий объем финансирования программы составил 1385840,5 тыс. рублей, в том числе из средств федерального экологического фонда – в сумме 6000 тыс. рублей, областного экологического фонда – в сумме 32940,5 тыс. рублей, городского экологического фонда – 46900 тыс. рублей, средств предприятия (ЗАО «Карабашмедь») – 1300000 тыс. рублей.

В ходе проверки в соответствии с данными, представленными ЗАО «Русская медная компания» на основании информации, полученной от ЗАО «Карабашмедь», финансирование и реализация мероприятий по охране окружающей среды осуществлялись в ЗАО «Карабашмедь» следующими организациями: ЗАО «Кыштымский медеэлектролитный завод», ООО «Компания «Уралмедьфонд», ЗАО «Карабашмедь», ЗАО «Карабашский металлургический завод».

По отдельным предприятиям объемы финансирования составили:

- ЗАО «Кыштымский медеэлектролитный завод» – 70252 тыс. рублей в 2000 году, 397777 тыс. рублей в 2001 году, 53783 тыс. рублей в 2002 году, 163323 тыс. рублей в 2003 году, 731418 тыс. рублей в 2004 году. Всего ЗАО «Кыштымский медеэлектролитный завод» профинансированы работы на сумму 1416546 тыс. рублей;

- ЗАО «Карабашмедь» – 15788 тыс. рублей в 2002 году, 82322 тыс. рублей в 2003 году. Всего ЗАО «Карабашмедь» профинансированы работы на сумму 98110 тыс. рублей;

- ООО «Компания «Уралмедьфонд» – 22203,9 тыс. рублей в 2003 году, 327570,2 тыс. рублей в 2004 году, 482147,7 тыс. рублей в 2005 году. Всего ООО «Компания «Уралмедьфонд» профинансированы работы на сумму 832921,8 тыс. рублей;

- ЗАО «Карабашский металлургический завод» – 52573 тыс. рублей в 2003 году, 140476,9 тыс. рублей в 2004 году, 71800,6 тыс. рублей в 2005 году. Всего ЗАО «Карабашский металлургический завод» профинансированы работы на сумму 264850,5 тыс. рублей.

В течение 2001-2005 годов на финансирование вышеуказанных мероприятий израсходовано: 70252 тыс. рублей в 2000 году, 397770 тыс. рублей в 2001 году, 69571 тыс. рублей в 2002 году, 320421,9 тыс. рублей в 2003 году, 1199465,1 тыс. рублей в 2004 году, 553948,3 тыс. рублей в 2005 году. Совокупные затраты составили за период 2001-2005 годов – 2611428,3 тыс. рублей.

Увеличение затрат на природоохранные мероприятия по сравнению с запланированной величиной (1,3 млрд. рублей) объясняется, в частности, расширением перечня экологических объектов и объемов соответствующих работ по сравнению с первоначальными. В частности, в дополнение к запланированным объектам на предприятии ведутся работы по установке плавильных печей фирмы Ausmelt взамен действующих на ЗАО «Карабашмедь» шахтных печей, что позволит существенно сократить выброс низовых газов медеплавильного производства, но не предусматривалось программой природоохранных мероприятий в редакции 2000 года.

Установленные программой развития города Карабаша на 2000-2005 годы сроки ввода в эксплуатацию основных очередей комплекса по утилизации серы отходящих газов медеплавильного производства не были соблюдены ЗАО «Карабашмедь». Как следует из материалов, направленных Главным управлением природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Челябинской области 3 сентября 2004 года для подготовки ответа по поручению Председателя Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкова и в ответ на запрос Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина, строительство комплекса по утилизации серы отходящих газов медеплавильного производства делится на три пусковых комплекса: первый (строительство кислородной станции и системы водоснабжения с Богородского пруда) – срок ввода в эксплуатацию по графику – май 2001 года, фактический срок ввода в эксплуатацию – май 2001 года, стоимость 247 млн. рублей; второй (промывное отделение Boliden, участок очистки промышленных стоков от мышьяка, объекты оборотного водоснабжения, реконструкция системы энергообеспечения, строительство участка приготовления известкового молока, реконструкция отделения очистки промышленных стоков от мышьяка, реконструкция газоходных систем) – срок ввода в эксплуатацию по графику – декабрь 2001 года, срок ввода по плану мероприятий с целью достижения нормативов ПДВ, согласованному с администрацией Челябинской области, – II квартал 2003 года, фактический срок ввода в эксплуатацию – 1 июля 2003 года, стоимость 407 млн. рублей, третий (установка WSA, участок промывки железнодорожных цистерн, склад серной кислоты, реконструкция напыльников конвертеров) срок ввода в эксплуатацию по графику – июнь 2002 года, по плану мероприятий – IV квартал 2004 года, освоено на 1 июля 2004 года – 846 млн. рублей.

В соответствии с решением совещания у руководителя Департамента государственного контроля и перспективного развития в сфере природопользования и охраны окружающей среды МПР России по Уральскому федеральному округу от 7 марта 2003 года (утверждено руководителем Департамента Н.Я. Крупининым) в связи с неисполнением со стороны ЗАО «Карабашмедь» сроков ввода в эксплуатацию второй и третьей очередей комплекса очистки серы в установленные сроки выбросы загрязняющих веществ в атмосферу, начиная с 1 января 2002 года, следовало приравнять к сверхнормативным выбросам. В решении предписывалось, в частности, приостановить работу установок и источников сверхнормативных выбросов, произвести начисления и расчет платы ЗАО «Карабашмедь» за загрязнение окружающей среды и направить расчеты в инспекцию по налогам и сборам по Челябинской области. В продолжение вопроса руководитель Депар-

тамента государственного контроля и перспективного развития в сфере природопользования и охраны окружающей среды МПР России по Уральском федеральному округу Н.Я. Крупинин 22 июля 2003 года направил письмо начальнику ГУПР МПР России по Челябинской области З.Б. Камалетдинову, в котором указал, что на 2003-2004 годы для ЗАО «Карабашмедь» был установлен временно согласованный выброс по диоксиду серы в размере 5682,4 г/сек, что превышает предельно допустимый выброс в 33,5 раза. В результате замеров установлены предельно допустимые концентрации по диоксиду серы на границе санитарно-защитной зоны до 1,95 предельно допустимых концентраций (далее – ПДК), а в прилегающей жилой застройке в санитарно-защитной зоне – до 3,1 ПДК. В письме отмечалось, что выбросы диоксида серы ЗАО «Карабашмедь» 23 и 24 июня 2003 года вызвали химический ожог листьев деревьев и кустарников в жилой части города Карабаш. В письме предлагалось в недельный срок отозвать разрешение на выброс загрязняющих веществ в атмосферу №4901 и установить более жесткие нормативы временно согласованных выбросов.

Указанные решения не были исполнены руководством Главного управления природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Челябинской области (см., в частности, письмо начальника ГУПР МПР России по Челябинской области З.Б. Камалетдинова, направленное руководителю Департамента государственного контроля и перспективного развития в сфере природопользования и охраны окружающей среды МПР России по Уральском федеральному округу Н.Я. Крупинину 15 августа 2003 года).

В части взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду и платы за пользование природными ресурсами по результатам проверок установлено отсутствие необходимого контроля со стороны территориальных структур уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по Челябинской области за вопросами правильности начисления и своевременности уплаты обязательных платежей.

В частности, по результатам проверки, проведенной Департаментом государственного контроля и перспективного развития в сфере природопользования и охраны окружающей среды МПР России по Уральскому федеральному округу 26 января – 3 февраля 2003 года в ЗАО «Карабашмедь», установлено отсутствие у Общества лицензии на пользование водными ресурсами Карабашского пруда. Указанный факт не был установлен Главным управлением природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Челябинской области, несмотря на периодические проверки ЗАО «Карабашмедь» в части соблюдения природоохранного законодательства. Счетной палатой Российской Федерации в ходе проверки ЗАО «Карабашмедь» установлено, что со стороны ГУПР МПР России по Челябинской области Обществу в период 1998-2003 годов не были установлены лимиты на сброс загрязняющих веществ в водные объекты (впервые введены в действие, начиная с 1 апреля 2003 года). Договор пользования водным объектом (Карабашский пруд) был заключен ЗАО «Карабашмедь» только 8 апреля 2003 года. Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Челябинской области, как было установлено в ходе проверки, не располагало никакой информацией и документами о состоянии расчетов ЗАО «Карабашмедь» в части погашения платы за фактическое загрязнение окружающей природной среды.

С учетом резкой критики практики установления временно согласованных выбросов для ЗАО «Карабашмедь», имевшей место в период 2002-2004 годов, Главным управлением природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Челябинской области для оценки обоснованности установленных выбросов был приглашен Научно-исследовательский институт «Охрана атмосферного воздуха» (НИИ «Атмосфера») МПР России, который 29 апреля 2003 года представил свое заключение по указанному вопросу. В за-

ключении подтверждается обоснованность предельно допустимых выбросов, примененных ГУПР МПР России по Челябинской области по отношению к ЗАО «Карабашмедь».

Действия по отмене практики временно согласованных выбросов Главным управлением природных ресурсов МПР России по Челябинской области были предприняты в 2004 году по требованию руководства МПР России. Министерство природных ресурсов Российской Федерации 26 мая 2004 года (подписано заместителем Министра А.А. Темкиным) направило в ГУПР МПР России по Челябинской области письмо по результатам рассмотрения обращений Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, общественных и политических организаций по вопросам экологической ситуации в городе Карабаше. МПР России считало необходимым ускорение введения в эксплуатацию комплекса по очистке серы отходящих газов медеплавильного производства и достижение установленных проектной документацией выбросов загрязняющих веществ не позднее III квартала 2004 года. МПР России поручил ГУПР МПР России по Челябинской области в недельный срок организовать проверку плана природоохранных мероприятий в ЗАО «Карабашмедь», выдать предписание о достижении к 30 сентября 2004 года предусмотренных проектной документацией нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, довести до сведения руководства ЗАО «Карабашмедь» информацию о том, что выбросы сернистого ангидрида в объемах, превышающих предельно допустимые выбросы, будут отнесены к сверхлимитным с превышением повышающих коэффициентов к нормативу платы за негативное воздействие на окружающую среду в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 года №632.

Во исполнение указаний МПР России ГУПР МПР России по Челябинской области отозвал ранее выданное разрешение на выброс загрязняющих веществ в окружающую природную среду №4901, предусматривавшее установление временно согласованных выбросов, и 26 июля 2004 года выдал взамен разрешение №5436, предусматривавшее разрешенное количество выбросов вредных веществ в объеме 4987,6693 т, в том числе диоксида серы в количестве 4844,1266 тонны.

ЗАО «Карабашмедь» действия ГУПР МПР России по Челябинской области были опротестованы в судебном порядке. Определением Арбитражного суда Челябинской области по иску ЗАО «Карабашмедь» 27 сентября 2004 года было приостановлено действие предписания от 26 июля 2004 года. Решение Арбитражного суда по указанному вопросу было принято 11 ноября 2004 года. Представители ответчика (Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Челябинской области) в суд не явились, отзыв суду не представили, заявленные требования не оспорили. О проведении суда представители ответчика были надлежащим образом извещены. Суд решил, что рассматриваемый ненормативный акт должностного лица государственного органа противоречит Федеральному закону «Об охране атмосферного воздуха», в котором (статья 12, часть 4) предусмотрено установление сроков поэтапного достижения предельно допустимых выбросов субъектами Российской Федерации. Губернатором Челябинской области постановлением от 19 февраля 2003 года №60 «Об установлении ЗАО «Карабашмедь» сроков предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ» были установлены сроки достижения предельно допустимых выбросов до 1 января 2005 года. В решении суда также отмечается, что в соответствии с Положением об ограничении, приостановлении или прекращении выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на атмосферный воздух, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2002 года №847, выдача предписаний об ограничении, приостановлении или прекращении выбросов и вредных физических воздействий осуществляется на основании протоколов о нарушениях законодательства в области охраны атмосферного

воздуха. Указанный протокол о нарушении законодательства ответчиком не составлялся. На основании вышеизложенного и ряда других соображений Арбитражный суд Челябинской области признал недействительным решение ГУПР МПР России по Челябинской области от 26 июля 2004 года.

Формальный характер требования ГУПР МПР России по Челябинской области к ЗАО «Карабашмедь» по вопросу об отмене временно согласованных выбросов подтверждается тем, что на момент судебного разбирательства в связи с реформой системы государственного управления вопросы экологического надзора уже не входили в компетенцию территориальных органов МПР России и подведомственных ему агентств и служб, на момент направления предписания (26 июля 2004 года) функции экологического надзора в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 года №649 во изменение Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года №314 были переданы Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору. Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Челябинской области материалами судебного заседания не располагает, в заседании суда участия не принимало.

Сроки и техническая осуществимость проекта утилизации серы отходящих газов медеплавильного производства, приобретшего ключевое значение в части урегулирования экологической ситуации в городе Карабаше и являвшегося основным аргументом ГУПР МПР России по Челябинской области и органов власти Челябинской области в обоснование применимости временно согласованных выбросов, базировались на технико-экономическом обосновании проекта, подготовленном ОАО «Унипромедь» в 2000 году (положительное заключение государственной экологической экспертизы от 28 июля 2000 года №875, утверждено приказом Госкомэкологии Челябинской области №234). Именно указанным документом предусматривается возможность реализации проекта, состоящего из трех взаимосвязанных очередей, в течение 2001-2002 годов и техническая достижимость предельно допустимых выбросов в размере около 5,5 тыс. т, соответственно полностью исключаются временно согласованные выбросы.

Как следует из представленных документов, указанное технико-экономическое обоснование изначально являлось ошибочным как в части объема необходимых мероприятий и сроков его исполнения, так и в части размеров предельно допустимых выбросов, обеспечиваемых после полной реализации проекта. Как следует из заключения экспертной комиссии государственной экологической экспертизы от 2 августа 2005 года №116, утвержденного приказом Управления по экологическому и технологическому надзору по Челябинской области 3 августа 2005 года №358, полная реализация проекта утилизации серы отходящих газов медеплавильного производства предполагает необходимость установки плавильных печей фирмы Ausmelt взамен шахтных печей на ЗАО «Карабашмедь». Реализация указанного проекта позволит снизить установленные в настоящее время предельно согласованные выбросы по предприятию с 31299,4385 т до 24495,7524 т и полностью исключить временно согласованные выбросы (47954,5847 т в настоящее время). Планируемые показатели выбросов достижимы только в 2007 году, ранее прогнозировавшиеся объемы выбросов (около 5,5 тыс. т), как следует из указанного документа, недостижимы при имеющемся уровне техники и технологии производства.

Программами природоохранных мероприятий, принятыми в отношении города Карабаша и ЗАО «Карабашмедь», среди проектов улучшения экологической ситуации, в частности предусматривалась реализация проектов по переселению жителей города, проживающих в санитарно-защитной зоне, а также по вводу в эксплуатацию системы оборотного водоснабжения.

В проекте «Санитарно-защитная зона промплощадки», подготовленном ОАО «Унипромедь» в ноябре 2002 года, указывается, что в соответствии с СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» медеплавильное производство Общества относится к первому классу опасности с размером нормативной санитарно-защитной зоны 1000 м, по открытым складам сырья – 500 м. В пределах санитарно-защитной зоны по состоянию на 1 июня 2002 года находилось 79 жилых домов, в которых проживало 620 человек, фонд жилой площади составлял 52457,03 кв. м. Кроме того, в пределах санитарно-защитной зоны находились 2 школы общей площадью 7083,8 кв. м. Для переселения людей, проживающих в санитарно-защитной зоне, в соответствии с их численностью и санитарными нормами обеспеченности жильем было необходимо строительство 6500 кв. м жилой площади.

Как было установлено из представленных документов, ЗАО «Кыштымский медеэлектrolитный завод» в 1999 году, в том числе в счет зачетов платежей ЗАО «Карабашмедь» в областной и городской экологической фонды, осуществлялось выполнение работ по строительству жилого дома №27, указанное строительство велось в целях переселения жителей, проживавших в санитарно-защитной зоне. Распоряжением губернатора Челябинской области от 30 сентября 1999 года №1159-р «О зачете средств, освоенных ЗАО «Карабашмедь» на выполнение природоохранных мероприятий, в счет платежей за загрязнение окружающей природной среды за II квартал 1999 года» разрешено проведение зачета в счет выполненных работ по строительству жилого дома для переселения жителей из санитарно-защитной зоны ОАО «Карабашский медеплавильный комбинат». В соответствии с протоколом от 30 декабря 1999 года, утвержденным заместителем губернатора Челябинской области А.Г. Галимовым, был произведен зачет обязательств Общества по платежам в областной целевой бюджетный фонд за 1998-1999 годы в сумме 5348 тыс. рублей. Как следует из акта сдачи-приемки выполненных работ от 10 декабря 1999 года №1, указанные работы включали в себя: строительство жилого дома на сумму 1410,9 тыс. рублей, в том числе собственно строительство – 1102,4 тыс. рублей, организация санитарно-защитной зоны – 308,5 тыс. рублей; выполнение комплексных мероприятий по восстановлению городской больницы – на сумму 308,7 тыс. рублей, выполнение комплексных мероприятий по развитию Дома детства – на сумму 3441,2 тыс. рублей, выполнение технико-экономического обоснования реконструкции металлургического производства Общества – на сумму 188 тыс. рублей.

Переселение жителей из санитарно-защитной зоны во вновь построенный жилой дом не состоялось. По пояснениям, полученным в ходе проверки, причиной этого явилось самовольное заселение дома жителями города Карабаша, стоявшими в очереди на получение жилья.

ЗАО «Карабашмедь» 14 сентября 2005 года заключен договор №545 долевого участия в инвестировании строительства с администрацией Карабашского городского округа. Согласно договору администрация городского округа обязалась построить 80-квартирный жилой дом по адресу: город Карабаш, ул. Ключевая, 28, с ориентировочным объемом инвестиций 50700,00 тыс. рублей и передать объект строительства в размере 59% созданной площади Обществу с оплатой последним стоимости передаваемого жилья в размере 30000,00 тыс. рублей. Содержание договора разбито на два этапа, продолжительность каждого этапа договором согласована не более восьми месяцев каждый.

В целях создания системы оборотного водоснабжения ЗАО «Карабашмедь» было получено экспертное заключение комиссии государственной экологической экспертизы по материалам рабочего проекта «Оборотное водоснабжение металлургического цеха ЗАО «Карабашмедь», утвержденное приказом ГУПР МПР России по Челябинской области от 11 июля 2003 года №405. Экспертным заключением была одобрена часть представленного

рабочего проекта, касающаяся первой очереди системы оборотного водоснабжения, в заключении также делается вывод о том, что после доработки проектных материалов, относящихся ко второму этапу строительства, необходимо представить указанные материалы на согласование в ГУПР МПР России по Челябинской области.

Несмотря на отсутствие положительного заключения государственной экологической экспертизы в отношении второй очереди системы оборотного водоснабжения ЗАО «Карабашмедь», в июле 2003 года начаты работы ее по строительству и вводу в эксплуатацию. Департаментом государственного контроля и перспективного развития в сфере природопользования и охраны окружающей среды МПР России по Уральскому федеральному округу 26 июня 2003 года (исх. №09/830) направлено предписание Обществу о приостановлении размещения и строительства объекта водооборотного цикла. Указанное предписание вынесено на основании отсутствия положительного заключения государственной экологической экспертизы. В предписании содержалось указание о приостановлении строительных работ по подготовке котлована для отстойника в системе оборотного водоснабжения грануляции шлаков шахтных печей на территории промышленной площадки Общества с 26 июня 2003 года. Департаментом государственного контроля и перспективного развития в сфере природопользования и охраны окружающей среды МПР России по Уральскому федеральному округу 30 июля 2003 года направлено письмо исполнителю директору Общества Б.Е. Екимову, в котором указывалось, что рабочий проект «Оборотное водоснабжение металлургического цеха ЗАО «Карабашмедь» был одобрен экспертной комиссией государственной экологической экспертизы 11 июля 2003 года только в части первого этапа строительства. В связи с этим отсутствовали основания для отзыва предписания от 26 июня 2003 года №09/830.

Система оборотного водоснабжения шахтных печей, 1 этап, входящая в пусковой комплекс «Утилизация серы отходящих газов медеплавильного цеха» на площадке Общества, была принята по акту приемки законченного строительством объекта от 15 августа 2003 года, который подписан работниками Общества. Как следует из акта, строительно-монтажные работы по объекту были начаты и закончены в июле 2003 года. В соответствии с актом от 11 августа 2003 года в связи с вводом в эксплуатацию системы оборотного водоснабжения гранулирования шлака шахтных печей металлургического цеха выпуск №4 сточных вод в Карабашский пруд был выведен из постоянной эксплуатации. Дальнейшие работы по строительству второй очереди системы оборотного водоснабжения Обществом были прекращены, как следует из замечаний, представленных ЗАО «Карабашмедь» к акту проверки, после эксплуатации системы в летний период 2003 года было установлено отсутствие необходимости охлаждения воды, поскольку ее температура не превышала допустимой температуры при эксплуатации насосов, вследствие чего одобрение второй части проекта и проведение государственной экологической экспертизы отпало за отсутствием необходимости.

В ходе контрольного мероприятия не была получена ясная и полная информация об экологической ситуации в городе Карабаше в настоящее время, в первую очередь по причине отсутствия надлежащего мониторинга экологической ситуации в городе со стороны уполномоченных органов государственной власти в проверяемый период. Так, Челябинским областным центром по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды 17 января 2003 года направлено заключение (исх. №03-140) по результатам наблюдения за состоянием объектов окружающей среды на территории города Карабаша в адрес заместителя руководителя Уральского УГМС А.Б. Белозерова. В заключении отмечается, что за период существования комбината (1910-1989 годы) Карабашским медеплавильным комбинатом выброшено в окружающую среду около 12 млн. т вредных веществ, из которых 93% составил диоксид серы и 5% оксиды тяжелых металлов: меди, цинка, свинца, мышья-

ка. По результатам наблюдений за период с 1969 по 1989 год по показателям концентрации диоксида серы (30-50 ПДК), свинца (60 ПДК), загрязнения атмосферного воздуха диоксидом серы и пылью, концентрации меди в реке Сак-Элге (1270 ПДК, цинк – 214 ПДК, железо – 86 ПДК) район соответствовал зоне экологического бедствия согласно Критериям, утвержденным МПР России в 1992 году, по концентрации меди в реке Аткус (115 ПДК, цинк – 31 ПДК) район соответствовал зоне чрезвычайной экологической ситуации. В 1998-2002 годах из-за нерегулярности наблюдений и недостаточности спектра анализируемых веществ проследить четкую динамику увеличения или снижения уровней загрязнения атмосферы не представлялось возможным. Согласно критериям ИЗА атмосферный воздух города Карабаша без учета тяжелых металлов и бенз(а)пирена имеет «повышенный уровень загрязнения», с учетом этих веществ уровень загрязнения соответствует «очень высокому». В 1998-2002 годах в водоемах стабильно возрастал уровень содержания тяжелых металлов. С 1998 года концентрация указанных металлов постоянно находилась на уровне высокого и экстремально высокого загрязнения по критериям Росгидромета. Как следует из вышеуказанного документа, ситуация в части загрязнения воздуха по сравнению с периодом до 1989 года улучшилась, в то же время ухудшилось положение в части загрязнения поверхностных водных объектов, где показатели предельно допустимой концентрации существенно превышают даже критические отметки 1989 года. Увеличение загрязнения поверхностных водных объектов, согласно имеющимся объяснениям, может быть связано с затоплением в 1998-1999 годах горных выработок Северо-Карабашского рудника ОАО «Шахта «Центральная» и с выходом загрязненных подземных вод на поверхность.

Данными о выбросах загрязняющих веществ за период, начиная с 1970 года по 2004 год, также подтверждается существенное абсолютное и относительное снижение выбросов вредных веществ в атмосферный воздух. Если в 1970 году общий объем выбросов составил 468,8 тыс. т всего и 7,152 т на выпуск 1 т черновой меди, то в 2004 году общий объем выбросов составил 69,103 тыс. т всего и 1,546 т на выпуск 1 т черновой меди. Сведения об объемах выбросов приведены в нижеследующей таблице (данные Управления Росприроднадзора по Челябинской области; за отдельные годы данные об относительных объемах выбросов не указаны, так как в это время производство черновой меди на комбинате не осуществлялось):

Год	Всего выбросов, тыс. т	Выбросы на 1 т меди, тонн
Карабашский медеплавильный комбинат		
1970	468,8	7,152
1975	381,1	7,401
1976	324,1	5,959
1977	296,20	5,393
1978	207,14	4,357
1985	176,9	3,665
1986	174,342	4,018
1987	166,762	3,465
1988	162,951	3,757
1989	103,712	3,574
1990	50,681	-
1991	8,288	-
1992	7,076	-
ОАО «Карабашский медеплавильный комбинат»		
1993	6,775	-
1994	0,986	-
1995	1,739	-
1996	0,02546	-
1997	5,0613	-
ЗАО «Карабашмедь»		
1998	32,046	4,255
1999	89,946	3,07

2000	112,73	3,095
2001	97,83	2,344
2002	97,3	2,294
2003	95,57	2,096
2004	69,103	1,546

Как констатируется в протоколе совещания у главного государственного санитарного врача по Челябинской области А.П. Гаврилова от 17 марта 2004 года, в 2003 году произошло увеличение смертности в городе Карабаше по сравнению с 2002 годом на 12,4%, однако, как следует из текста протокола, связать указанное увеличение смертности с загрязнением атмосферного воздуха не представляется возможным в связи с отсутствием утвержденных методических указаний по определению ущерба гражданам в связи с экологическими и санитарными правонарушениями.

Следует признать, что федеральными органами исполнительной власти не принято никаких реальных практических мер по улучшению экологической ситуации в городе Карабаше. В экспертном заключении, утвержденном вышеупомянутым приказом Минприроды России 25 июня 1996 года №299, рассматривался вопрос о принятии федеральной целевой программы по выводу территории города Карабаша из состояния экологического бедствия и оздоровлению населения, по возможному переселению жителей города Карабаша или перепрофилированию медеплавильного производства. Однако, не будучи подкрепленными реальными материальными ресурсами, указанные предложения носили чисто умозрительный характер. В 2002 году в рамках реализации программы развития города Карабаша на 2000-2005 годы в соответствии с уведомлением о бюджетных ассигнованиях из федерального бюджета по государственным капитальным вложениям на 2002 год Министерству природных ресурсов Российской Федерации (главный распорядитель) и Комитету природных ресурсов по Челябинской области (получатель) предполагалось выделение бюджетных средств для осуществления капитальных вложений по предметной статье 240220 на строительство комплекса по утилизации серы отходящих газов медеплавильного производства (третья очередь) в городе Карабаш Челябинской области. Сумма финансирования составляла 13300 тыс. рублей. Часть денежных средств, предусмотренных в уведомлении о бюджетных ассигнованиях, всего в сумме 4455,0 тыс. рублей была перечислена 21 июня 2002 года на счет ГУПР МПР России по Челябинской области. В целях обеспечения финансирования заместителем Министра природных ресурсов А.И. Поволоцким 15 февраля 2002 года было направлено письмо заместителю губернатора Челябинской области Г.Н. Подтесову, в котором было сообщено о том, что в соответствии со статьей 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации предоставление инвестиций из федерального бюджета юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями, осуществляется после передачи в собственность Российской Федерации акций стоимостью, эквивалентной размеру бюджетных инвестиций. Учитывая изложенное, для реализации финансирования строительства комплекса по утилизации серы отходящих газов медеплавильного производства (третья очередь) ЗАО «Карабашмедь» предлагалось заключить договор с Минфином России и Минимуществом России на передачу акций в федеральную собственность. В связи с незаключением указанного договора, в том числе по той причине, что на тот момент ЗАО «Карабашмедь» находилось в состоянии внешнего управления, финансирование из федерального бюджета не состоялось, перечисленные денежные средства были возвращены получателем 22 октября 2002 года.

Независимо от наличия или отсутствия ЗАО «Карабашмедь» и осуществления выбросов текущим медеплавильным производством, накопленное за предшествующий период времени загрязнение окружающей среды, включая поверхностные вод-

ные объекты, почвы и растительность, достаточно для оценки экологической ситуации в городе Карабаше как критической, что и было сделано в приказе Минприроды России от 25 июня 1996 года №299, принятом в период, когда производственная деятельность на территории Карабашского медеплавильного комбината фактически не осуществлялась. В связи с этим необходимо принятие энергичных мер по экологической реабилитации загрязненной территории, в том числе и на федеральном уровне, предполагающем финансирование из федерального бюджета. В настоящее время федеральные органы исполнительной власти практически самоустранились от решения вопроса экологической реабилитации территории и ее очистки от загрязнения, накопленного в период эксплуатации Карабашского медеплавильного комбината (1910-1990 годы). Острота указанной проблемы неоднократно подтверждалась результатами контроля за состоянием водных ресурсов, почв на территории города и в прилегающих окрестностях. Так, Челябинским областным центром по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды 17 января 2003 года было направлено заключение по результатам наблюдения за состоянием объектов окружающей среды на территории города Карабаша, в котором в частности отмечается, что в 2002 году концентрация меди в водных источниках, располагающихся на территории города, соответствовала 2940 ПДК, цинка – 3728 ПДК, марганца – 400 ПДК, никеля – 16 ПДК.

Следует признать, что полная остановка производства в середине 90-х годов привела к кризисной социально-экономической ситуации в городе Карабаше, прекращение функционирования Карабашского медеплавильного комбината не сопровождалось принятием реальных мер по стабилизации положения, перепрофилированию производства, переселению жителей или предоставлению им альтернативных источников существования. В связи с этим любые действия по улучшению экологической ситуации должны осуществляться с учетом их возможных социально-экономических последствий и при наличии реальных возможностей разрешения указанных социально-экономических проблем. Решение указанных проблем не может производиться без участия федеральных органов исполнительной власти, поскольку масштабы задачи не соответствуют финансовым возможностям правительства Челябинской области и ЗАО «Карабашмедь», а также принимая во внимание то обстоятельство, что ответственность за современное экологическое состояние города Карабаша в огромной степени несут союзные министерства и ведомства бывшего СССР.

### **Выводы**

1. В процессе возобновления производства черновой меди на базе ЗАО «Карабашмедь» и в процессе функционирования производства произошло существенное увеличение выбросов загрязняющих веществ по сравнению с периодом 1990-1997 годов (период полной остановки производства), однако объемы выбросов абсолютно и относительно значительно ниже достигнутых в период интенсивного ведения производства на Карабашском медеплавильном комбинате (до 1987 года).

2. Фактические объемы финансирования природоохранных мероприятий из средств ЗАО «Карабашмедь» (свыше 2,6 млрд. рублей) оказались существенно выше плановых объемов финансирования (1,3 млрд. рублей), что привело к переносу сроков ввода в эксплуатацию основных природоохранных объектов с 2003 на 2005 год в связи с расширением перечня экологических объектов и объемов соответствующих работ по сравнению с первоначальными.

3. Часть природоохранных мероприятий, предусмотренная нормативными документами Челябинской области (переселение жителей из санитарно-защитной зоны), до

настоящего времени не исполнена, что требует энергичных действий, прежде всего со стороны органов власти Челябинской области.

4. Уполномоченными органами власти в течение длительного времени не ведется полноценный и систематический мониторинг состояния окружающей среды и здоровья населения города Карабаша. В связи с этим достоверная информация об экологической ситуации в городе отсутствует.

5. В настоящее время на федеральном или региональном уровне полностью отсутствует реальная программа экологической реабилитации территории и ее очистки от накопленных загрязнений. Федеральные органы исполнительной власти практически самоустранились от решения экологических проблем в городе Карабаше.

#### **Предложения**

1. Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову.

2. Направить информационное письмо губернатору Челябинской области П.И. Сумину.

3. Направить информационное письмо депутату Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации М.Е. Бугере.

4. Направить отчет Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А. В. НАЗАРОВ**