

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 11 марта 2005 года № 9 (426) «О результатах проведения проверки «Проверка эффективности использования государственных средств, направленных в 2002-2003 годах на реализацию природоохранных мероприятий, обеспечивающих выполнение Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря (Хельсинки, 9 апреля 1992 года) в Калининградской области, г. Санкт-Петербурге, Ленинградской области (в рамках международного параллельного аудита) совместно с Контрольно-счетной палатой Ленинградской области и Контрольно-счетной палатой г. Санкт-Петербурга»»:

Утвердить отчет о результатах проверки...

Направить представление Счетной палаты Министру природных ресурсов Российской Федерации...

Направить письма в Правительство Российской Федерации и Министерство иностранных дел Российской Федерации.

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

На основании отчета... направить в Рабочую группу по охране окружающей среды Европейской организации высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ) доклад Счетной палаты Российской Федерации о результатах данной проверки в рамках II параллельного аудита выполнения положений Конвенции по защите морской среды Балтийского моря.

Направить информацию о данном контрольном мероприятии в средства массовой информации в установленном порядке.

ОТЧЕТ

о результатах проверки «Аудит эффективности использования государственных средств, направленных в 2002-2003 годах на реализацию природоохранных мероприятий, обеспечивающих выполнение Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря (Хельсинки) в Калининградской области, г. Санкт-Петербурге, Ленинградской области (в рамках международного параллельного аудита) совместно с Контрольно-счетной палатой Ленинградской области и Контрольно-счетной палатой г. Санкт-Петербурга»

Основание для проведения проверки: пункт 3.15 плана работы Счетной палаты на 2004 год и пункт 3.1.9 плана работы Счетной палаты на 2005 год; протокол заседания Рабочей группы по охране окружающей среды Европейской организации высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ) о подготовке и проведения II аудита выполнения положений Конвенции по защите морской среды Балтийского моря (далее - Хельсинкская конвенция), г. Варшава, Республика Польша, 5 декабря 2003 года.

Цель проверки

Контроль использования государственных средств, выделенных в 2002-2003 годах на реализацию природоохранных мероприятий, обеспечивающих выполнение Российской Федерацией обязательств согласно Хельсинкской конвенции; выполнение отдельных статей Хельсинкской конвенции.

Предмет проверки

Государственные средства, выделенные в 2002-2003 годах на реализацию природоохранных мероприятий, обеспечивающих выполнение Российской Федерацией обязательств по Хельсинкской конвенции.

Объекты проверки

МПР России, администрации г. Санкт-Петербурга и г. Калининграда, ГУ «Морская администрации порта Санкт-Петербург» (Санкт-Петербург), ФГУП «Морская администрация «Выборг-Высоцк» (Ленинградская область), ООО «Спецморнефтепорт Приморск» (Ленинградская область), ФГУП «Калининградский морской рыбный порт» и ОАО «Калининградский морской торговый порт».

Краткая информация об объектах проверки

В 2002-2003 годах МПР России в соответствии с Положением о Министерстве, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2000 года № 726, являлось федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов и окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, а также координирующим в этой сфере деятельность иных федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с законом Санкт-Петербурга от 30 октября 2003 года № 642-87 правительство Санкт-Петербурга является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга. Высшее должностное лицо Санкт-Петербурга - губернатор Санкт-Петербурга - формирует и возглавляет правительство Санкт-Петербурга.

В соответствии с законом Санкт-Петербурга «О структуре администрации Санкт-Петербурга» к предметам ведения ряда структурных подразделений администрации Санкт-Петербурга отнесены отдельные вопросы охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности Санкт-Петербурга и защите Балтийского моря.

На территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области в 2002-2003 годах вопросами обеспечения экологической безопасности, в том числе защиты морской среды Балтийского моря от загрязнения, занимались 4 территориальных органа МПР России, в том числе:

- Департамент государственного контроля и перспективного развития в сфере природопользования и охраны окружающей среды МПР России по Северо-Западному федеральному округу;
- Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (далее - ГУПР по Санкт-Петербургу и Ленинградской области);
- Невско-Ладожское бассейновое водное управление МПР России;
- Балтийская специализированная морская инспекция МПР России (далее - Балтийская спецморинспекция).

Устав Калининградской области принят законом области от 18 января 1996 года № 30. В соответствии со статьей 24 устава глава администрации (губернатор) Калининградской области - высшее должностное лицо области, руководитель высшего исполнительного органа государственной власти области - администрации области. В 2002-2003 годах оперативное управление по реализации экологической политики и контроль за реализацией природоохранных мероприятий и эффективным использованием финансовых ресурсов в части выполнения обязательств Хельсинкской конвенции осуществляли различные подразделения администрации Калининградской области.

На территории Калининградской области в 2002-2003 годах вопросами обеспечения экологической безопасности, в том числе защиты морской среды Балтийского моря от загрязнения, занималось Управление природных ресурсов и охраны окружающей сре-

ды МПР России по Калининградской области (далее - УПР по Калининградской области), которое являлось специально уполномоченным государственным органом на территории области и действовало на основании положения, утвержденного приказом МПР России от 17 мая 2002 года № 267 «Об утверждении положения об управлении природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России».

Сроки проведения контрольного мероприятия: с 1 декабря 2004 года по 1 февраля 2005 года.

Результаты контрольного мероприятия

1. Соответствие нормативно-правовой базы Российской Федерации положениям Хельсинкской конвенции

В соответствии с Конституцией Российской Федерации международное сотрудничество в области охраны окружающей среды Российская Федерация осуществляет в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами.

Согласие Российской Федерации на обязательность для нее Хельсинкской конвенции в соответствии с ее статьей 35 и статьей 6 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» выражено путем одобрения постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 1998 года № 1202 «Об одобрении Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря 1992 года». В соответствии с этим постановлением Российская Федерация приняла на себя выполнение обязательств, возложенных на нее указанной Конвенцией в полном объеме.

Действующая законодательная и нормативно-правовая база Российской Федерации в области охраны окружающей среды, природопользования, экологической безопасности и рационального использования природных ресурсов, в частности Водный кодекс Российской Федерации и Лесной кодекс Российской Федерации, Федеральные законы «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, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, федеральных и региональных органов исполнительной власти соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права, а практика их применения подтверждает наличие необходимых условий для выполнения Российской Федерацией обязательств, вытекающих из Хельсинкской конвенции.

Проведенный в ходе проверки анализ нормативных технических документов, применяемых в портах Балтийского региона России, позволяет сделать вывод, что они также соответствуют положениям Хельсинкской конвенции, в том числе статье 8 «Предотвращение загрязнения с судов» в части принятия мер по предотвращению и сокращению загрязнения морской среды района Балтийского моря с судов и борьбы с ним в соответствии с общепринятыми международными нормами, стандартами и правилами сброса сточных вод с судов, обеспечения портов соответствующими приемными сооружениями, освидетельствования судов, содействия в расследовании нарушений.

Вместе с тем существующая нормативно-правовая база не в полной мере обеспечивает деятельность Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые указанной Конвенцией, а также органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации по выполнению Российской Федерацией обязательств, возложенных на нее Хельсинкской конвенцией.

Подготовленный по поручению Правительства Российской Федерации от 20 октября 1995 года № ВЧ-П9-32411 Минприроды России, Роскомвод, Миннауки России, Минэкономики России проект федеральной целевой программы по оздоровлению экологической обстановки в бассейне Балтийского моря и сохранению природных комплексов региона Правительством Российской Федерации не утвержден.

В 2000 году Счетная палата Российской Федерации в рамках международного параллельного аудита выполнения обязательств России, вытекающих из положений Хельсинкской конвенции по линии ЕВРОСАИ, провела соответствующие проверки в Санкт-Петербурге и Калининградской области.

Письмом Председателя Счетной палаты Российской Федерации С. В. Степашина от 2 апреля 2001 года № 01-450/10 результаты международного аудита были доложены Президенту Российской Федерации В. В. Путину, который поручил Председателю Правительства Российской Федерации М. М. Касьянову ускорить принятие федеральной программы по оздоровлению экологической обстановки в бассейне Балтийского моря (поручение Президента Российской Федерации В. В. Путина от 12 июня 2001 года № ПР-1072, далее - поручение Пр-1072 от 12 июня 2001 года). Указанное поручение Правительством Российской Федерации не выполнено.

В 2002-2003 годах в Российской Федерации отсутствовала федеральная целевая программа, ориентированная на выполнение обязательств, возложенных на Россию Хельсинкской конвенцией, закрепляющая комплекс научно-обоснованных мероприятий, обеспеченных источниками и необходимыми объемами финансовых и инвестиционных ресурсов, устанавливающая перечень территорий, регионов и конкретных объектов, участвующих в ее осуществлении. В этот период нормативные правовые акты по реализации мероприятий в рамках Хельсинкской конвенции на федеральном уровне не принимались.

Компетенция, полномочия и ответственность МПР России, других федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по выполнению обязательств Российской Федерации, вытекающих из Хельсинкской конвенции, Правительством Российской Федерации не установлены.

МПР России как специальный федеральный орган исполнительной власти, наделенный полномочиями по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Хельсинкской конвенции, не выполняет обязанности, возложенные на него распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2002 года № 166-р.

В 2002-2003 годах для участия в различных мероприятиях Комиссии по охране морской среды Балтийского моря (далее - ХЕЛКОМ), в том числе очередных заседаниях глав делегаций ХЕЛКОМ, сессиях ХЕЛКОМ на уровне министров и других, по линии МПР России осуществлено 9 командировок. Отчеты о результатах командировки имеются. Предложения по итогам участия в мероприятиях ХЕЛКОМ в основном касались проработки и согласования позиции России относительно роли ХЕЛКОМ, определения представителей от России в состав различных структур ХЕЛКОМ, создания механизма управления и координации деятельности представителей различных российских министерств и ведомств в ХЕЛКОМ, а также выработки общей позиции и национальных приоритетов Российской Федерации в рамках Хельсинкской конвенции. Однако в 2002-2003 годах нормативные правовые акты (приказы, распоряжения) по реализации предложений, внесенных по итогам командировок, в МПР России не принимались. Сведения о реализации внесенных предложений отсутствуют.

29 января 2003 года под председательством заместителя Министра природных ресурсов Российской Федерации И. Е. Осокиной проведено совещание с участием ряда заинтересованных сторон федерального и регионального уровней. На совещании обсуждались

вопросы повышения эффективности работы российских контактных представителей и участников заседаний рабочих групп ХЕЛКОМ. По итогам совещания составлен протокол, нормативные правовые акты и информация по его реализации отсутствуют.

МПР России в Правительство Российской Федерации не внесен проект распоряжения Правительства Российской Федерации по выполнению поручения Президента Российской Федерации от 12 июня 2001 года № Пр-1072. Региональный координационный совет по реализации программ, проектов и решений ХЕЛКОМ, созданный в августе 1998 года, практически бездействует, его состав не обновляется.

Все это привело к нескоординированной, разобщенной, дублирующей друг друга деятельности федеральных и региональных органов власти, организаций, учреждений и предприятий, а также создало серьезные трудности в выполнении обязательств России, вытекающих из Хельсинкской конвенции.

2. Эффективность использования государственных средств, направленных в 2002-2003 годах на реализацию мероприятий по защите морской среды района Балтийского моря

Общая сумма средств федерального бюджета, выделенных на реализацию мероприятий, отвечающих целям и задачам Российской Федерации по выполнению положений Хельсинкской конвенции, по всем объектам проверки составила 135630,8 тыс. рублей, в том числе в 2002 году - 85500,1 тыс. рублей, в 2003 году - 50130,7 тыс. рублей, в том числе в рамках федеральных целевых программ профинансировано в 2002 году 6000 тыс. рублей, в 2003 году - 34200 тыс. рублей.

В Калининградской области с 2002 года реализуется подпрограмма «Водные ресурсы и водные объекты» федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)», природоохранные мероприятия которой обеспечивают выполнение Российской Федерацией положений Хельсинкской конвенции в части реконструкции и восстановления объектов береговой зоны рек бассейна Балтийского моря.

В рамках указанной подпрограммы МПР России в 2002-2003 годах были выделены средства федерального бюджета в объеме 10200 тыс. рублей УПР по Калининградской области на реконструкцию выправительных сооружений и восстановление разрушенных берегов рек Матросовка и Неман, в результате чего восстановлены 3 буны (заградительные сооружения из бетона) и 250 м береговой зоны указанных рек.

Кроме того, в этот же период УПР по Калининградской области были выделены 1320 тыс. рублей бюджетных средств на разработку нормативов предельно допустимых вредных воздействий на бассейн реки Преголя, разработку проекта установления водоохранных зон и прибрежных полос рек бассейна Куршского залива и ведение государственного мониторинга водных объектов Калининградской области. Данные средства освоены полностью.

Выполнение указанных водоохранных работ позволило предотвратить аварийное затопление польдерных (находящихся ниже уровня моря) земель, на которых проживает более 80 тыс. человек, последующий смыв почвенного слоя (с повышенным содержанием минеральных удобрений) и отходов жизнедеятельности населения в акваторию Балтийского моря. Выполненные работы отнесены к мероприятиям по защите морской среды района Балтийского моря.

Вместе с тем отсутствие специальной федеральной программы, направленной на выполнение обязательств Российской Федерации, вытекающих из Хельсинкской конвенции, научно обоснованных программных мероприятий по защите морской среды района Балтийского моря, а также четко скоординированных действий федеральных и региональных органов исполнительной власти привели к хаотичной, бессистемной ор-

ганизации всего процесса направления и использования средств федерального бюджета, бюджетов регионов и иных источников финансовых ресурсов.

По данным МПР России, средства федерального бюджета на реализацию водохозяйственных и природоохранных мероприятий, обеспечивающих выполнение российской стороной обязательств, вытекающих из Хельсинкской конвенции, в 2002-2003 годах целевым назначением не направлялись.

Правительством Российской Федерации в составе федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)» (далее - ФЦП «Экология») и входящей в нее подпрограмме «Регулирование качества окружающей природной среды» в 2002 году было предусмотрено программное мероприятие «Оздоровление экологической ситуации в российской части бассейна Балтийского моря (проведение комплекса мероприятий по снижению выбросов и сбросов вредных веществ в окружающую природную среду на предприятиях различных отраслей промышленности, объектах сельского хозяйства, жилищно-коммунального хозяйства и на транспорте)», целью которого являлось обеспечение выполнения положений Хельсинкской конвенции.

Объем финансирования данного программного мероприятия с 2002 по 2010 год установлен в объеме 27936,7 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 135,0 млн. рублей, или 0,48 % от всех средств. Однако в 2002-2003 годах средства федерального бюджета на его выполнение не выделялись. Более того, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2004 года № 486 реализация указанной подпрограммы в 2004 году завершена.

В Санкт-Петербурге осуществлением водохозяйственных и природоохранных мероприятий в рамках выполнения Хельсинкской конвенции занимаются государственное унитарное предприятие «Водоканал Санкт-Петербурга» (далее - ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга») и государственное унитарное природоохранное предприятие «Полигон «Красный Бор» (далее - Полигон «Красный Бор»).

На Полигон «Красный Бор», созданный в 1970 году, площадь которого составляет 67,8 га, поступают отходы гальванических и органических производств, а также отходы нефтепереработки более чем с 3100 предприятий Санкт-Петербурга и Ленинградской области. В связи с остротой проблемы управления опасными отходами Полигону «Красный Бор» в соответствии с «Балтийской совместной всеобъемлющей Программой природоохранных мер» присвоен статус «горячая точка № 23».

С целью организации переработки, обезвреживания и захоронения токсичных промышленных отходов, образующихся в Санкт-Петербурге и Ленинградской области, было принято решение о строительстве на территории Полигона «Красный Бор» экспериментального предприятия по переработке и захоронению промышленных токсичных отходов в поселке Красный Бор (далее - Предприятие). Первоначальные сроки строительства указанного Предприятия - 1998-2002 годы. В связи с недостаточным финансированием в ноябре 1997 года было принято решение о выделении первой очереди строительства Предприятия мощностью 40 тыс. т/год (полная мощность завода 100 тыс. т/год) с размещением на площадке действующего полигона.

За счет средств федерального бюджета в 2002-2003 годах МПР России осуществлялось финансирование строительства Предприятия, ввод в действие первой очереди которого позволит решить проблемы переработки токсичных отходов ленинградского региона, а последующее освоение полной проектной мощности Предприятия обеспечит потребность всего северо-западного региона России.

За 2002-2003 годы на финансирование строительства Предприятия федеральным бюджетом было предусмотрено 68500 тыс. рублей, или 33 % от объема финансирования за счет всех источников. Фактическое финансирование и использование указанных

средств произведено в полном объеме от предусмотренного федеральным бюджетом и в 2003 году в размере 30000 тыс. рублей осуществлялось МПР России в рамках подпрограммы «Регулирование качества окружающей среды» ФЦП «Экология», по подразделу 2103 «Мероприятия в области регионального развития».

Однако из-за недостаточного финансирования предусмотренный проектом ввод в эксплуатацию этого чрезвычайно важного природоохранного объекта в 2002 году не состоялся, и срок пуска первой очереди Предприятия отнесен на начало 2006 года. Остаток сметной стоимости строительства Предприятия остается высоким, и на 1 января 2004 года он составил 647760 тыс. рублей (в ценах 2004 года).

Учитывая, что исключение Полигона «Красный Бор» из списка «горячих точек» возможно только после пуска в эксплуатацию первой очереди строительства Предприятия и завершения основных объемов работ по рекультивации открытых карт полигона, потребуется принятие на федеральном уровне решений, обеспечивающих привлечение необходимых объемов инвестиций и иных финансовых ресурсов для обеспечения ввода в эксплуатацию данного объекта в вышеназванные сроки.

ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» - крупнейший водопользователь района Балтийского моря - работает над решением проблем по обеспечению условий для исключения из перечня «Балтийской совместной всеобъемлющей Программы природоохранных мер» в районе Балтийского моря «горячих точек № 18-21», расположенных на территории Санкт-Петербурга.

Роль федерального бюджета в финансировании природоохранных и водохозяйственных мероприятий, осуществляемых ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга», крайне низка. В проверяемом периоде на этот объект выделено 32700 тыс. рублей, то есть немногим более 4 % от объема финансирования за счет всех источников в 2002 году, и в 2003 году средства федерального бюджета не выделялись.

В силу указанных причин ввод в эксплуатацию одного из важнейших объектов предприятия - главного коллектора канализации северной части Санкт-Петербурга - сорван и при условии устойчивого достаточного обеспечения финансовыми ресурсами он может быть введен только в 2009 году, или на 12 лет позже установленных проектных сроков, и не позволит исключить из вышеназванного перечня ни одну из «горячих точек № 18-21».

Крайне низкий объем средств федерального бюджета выделялся и на другой объект предприятия - тоннельный канализационный коллектор-дублер к острову «Белый», по которому транспортируется на Центральную станцию аэрации более 1,5 млн. куб. м сточных вод в сутки. В 2002 году фактическое финансирование из федерального бюджета составило 1500 тыс. рублей, или 1 % от объема всех источников финансирования. В 2003 году средства из федерального бюджета на этот объект не выделялись.

Основными источниками финансирования мероприятий, связанных с выполнением обязательств Российской Федерации, вытекающих из Хельсинкской конвенции, на объектах Санкт-Петербурга в проверяемый период были средства бюджета города в объеме 989915,2 тыс. рублей, собственные средства ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» - 1306011,4 тыс. рублей и денежных средств, привлеченных из других источников, - 160667 тыс. рублей.

Отсутствие достаточных финансовых ресурсов для завершения строительства в этом регионе Юго-западных очистных сооружений (далее - ЮЗОС), начатого в 1986 году и остановленного вследствие прекращения финансирования, является одной из основных причин, по которой ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» не может обеспечить выполнение требований ХЕЛКОМ и создать условия для закрытия вышеназванных «горячих точек № 18-21».

Работы по завершению строительства ЮЗОС были возобновлены в 2003 году за счет привлечения средств зарубежных инвесторов в объеме 128 млн. евро, в том числе: Министерства окружающей среды Финляндии (10 млн. евро), Шведского агентства по содействию международному развитию (11 млн. евро), Датского агентства охраны окружающей среды (5,8 млн. евро), кредитов Северного инвестиционного банка (45 млн. евро), Европейского банка реконструкции и развития (42 млн. евро), а также Шведского и Финского фондов (по 5 млн. евро).

Для осуществления данного проекта участниками консорциума скандинавских компаний - ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» и Северной экологической финансовой корпорацией (НЕФКО) - было организовано ООО «Нордвод», которое выступило заказчиком по данному проекту. Государственной экспертизой Госстроя России 27 апреля 2002 года была одобрена проектно-сметная документация завершения строительства ЮЗОС.

Ввод в эксплуатацию ЮЗОС предусматривается проектом в 2005 году, что позволит до 85 % увеличить уровень очистки всех сточных вод, поступающих в систему водоотведения города, и тем самым оказать существенное воздействие на оздоровление экологической ситуации, что особенно важно для южной части Невской губы. Это также позволит сократить сброс в Финский залив не менее 23000 т БПК (биологически потребляемого кислорода), 520 т общего фосфора, 3200 т общего азота. Одновременно на 40-70 % снизится поступление в Балтийское море других загрязнений. Полная очистка вод будет достигнута только в 2010 году после завершения строительства главного коллектора северной части города и других водохозяйственных объектов в этом регионе.

В рамках научного обеспечения мероприятий в сфере природопользования и охраны окружающей среды, в том числе подпрограмм ФЦП «Экология», МПР России по результатам открытого конкурса на выполнение научных работ (протоколы заседаний конкурсных комиссий МПР России от 12 августа 2002 года и от 8 августа 2003 года) профинансировало в 2002-2003 годах региональную общественную организацию (РОО) «Экология и Бизнес» (Санкт-Петербург) в сумме 3650 тыс. рублей, в том числе в 2002 году - 1000 тыс. рублей за выполнение работ по теме «Научно-техническое сопровождение и содействие выполнению международных обязательств России, вытекающих из участия в Хельсинкской конвенции по охране морской среды в районе Балтийского моря», и в 2003 году - 2650 тыс. рублей за выполнение работ по теме «Научно-аналитическое сопровождение выработки позиции России на совместном министерском заседании ХЕЛКОМ/ОСПАР (Бремен, Германия, июнь 2003 года) и разработка предложений по выполнению решений».

Отчеты о выполнении указанных научных работ в рамках государственных контрактов (ИО-02-31/468 от 28 октября 2002 года, ИО-03-31/2056 от 13 августа 2003 года и ИО-03-31/1244 от 21 ноября 2003 года) представлены Санкт-Петербургской общественной организацией «Экология и бизнес» (правопреемник РОО «Экология и Бизнес»). Акты сдачи-приемки научно-технической продукции по государственным контрактам имеются.

На проведение природоохранных мероприятий ГУ «Морская администрации порта Санкт-Петербург» (Санкт-Петербург), ФГУП «Морская администрация «Выборг-Высоцк» (Ленинградская область), ООО «Спецморнефтепорт Приморск» (Ленинградская область), ФГУП «Калининградский морской рыбный порт» и ОАО «Калининградский морской торговый порт» средства федерального бюджета, бюджетов Санкт-Петербурга, Ленинградской и Калининградской областей в 2002-2003 годах не выделялись. Выполнение этих видов работ осуществлялись только за счет собственных средств указанных учреждений и предприятий.

В проверяемом периоде МПР России осуществляло финансирование из федерального бюджета Балтийской и Калининградской специализированных морских инспек-

ций (далее - спецморинспекции). Основной задачей указанных инспекций является осуществление государственного контроля в области природопользования и охраны окружающей среды во внутренних морских водах Балтийского моря и береговой линии в границах, примыкающих к морю территорий Калининграда, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, в морских портах, на земельных участках прибрежных полос, занятых объектами хозяйственной и иной деятельности, являющихся водопользователями или оказывающих влияние на состояние морской среды. Они также принимали участие в реализации обязательств, вытекающих из членства Российской Федерации в международных организациях, международных договорах по охране окружающей среды, обеспечению экологической безопасности и сохранению биологического разнообразия Балтийского моря. Финансирование этих инспекций произведено в полном соответствии с объемами, установленными бюджетом, и составили в 2002 году 6640,1 тыс. рублей и в 2003 году - 12680,7 тыс. рублей.

Однако для выполнения рекомендаций ХЕЛКОМ в рамках Хельсинкской конвенции по обеспечению авиапатрулирования морских вод на период навигации, а также экстренного реагирования на аварийные ситуации средства федерального бюджета в расчетном объеме 2800 тыс. рублей на проведение указанного патрулирования в 2002-2003 годах не выделялись. Тем самым не обеспечивалось выполнение спецморинспекциями в полном объеме государственного контроля в области природопользования и охраны окружающей среды во внутренних морских водах Балтийского моря.

Средства федерального бюджета в объеме 135630,8 тыс. рублей, выделенные в 2002-2003 годах на реализацию мероприятий, отвечающих целям и задачам Российской Федерации по выполнению положений Хельсинкской конвенции, использованы по целевому назначению. В составе общих финансовых ресурсов, в том числе привлеченных из бюджетов регионов, собственных средств предприятий и организаций, а также зарубежных инвестиционных источников, они способствовали осуществлению отдельных инвестиционных проектов и природоохранных мероприятий по защите морской среды района Балтийского моря в Санкт-Петербурге, Ленинградской и Калининградской областях, что позволяет судить об их эффективном использовании.

Наряду с этим крайне незначительные объемы государственных средств, выделенных на указанные мероприятия, и отсутствие четко скоординированных действий федеральных и региональных органов исполнительной власти по организации процесса их направления не позволяют Российской Федерации выполнять обязательства, вытекающие из Хельсинкской конвенции в полном объеме.

3. Выполнение российской стороной статей 8, 11, 13, 14, 15, 16 и 17 Хельсинкской конвенции в соответствии с рекомендациями Рабочей группы по охране окружающей среды Европейской организации высших органов финансового контроля

Хельсинкская конвенция подписана в марте 1974 года представителями прибрежных стран Балтии: ГДР, Данией, Польшей, СССР, Финляндией, ФРГ, Швецией и вступила в силу в мае 1980 года.

Более 30 лет Хельсинкская конвенция является крупнейшим международным соглашением в области охраны окружающей среды Балтийского моря, вносит весомый вклад в обеспечение устойчивого развития региона. Руководящим органом Хельсинкской конвенции является ХЕЛКОМ.

В 1990 году в г. Роннебю (Швеция) на Международной конференции премьер-министров стран Балтийского моря принята Декларация Балтийского моря. Декларация включает основные принципы и приоритетные действия, направленные на улучшения со-

стояния окружающей среды Балтийского моря. ХЕЛКОМ разработана «Балтийская совместная всеобъемлющая Программа природоохранных мер», связывающая общие природоохранные приоритеты с возможностями мобилизации финансовых источников, как на национальном, так и на международном уровнях. Программа одобрена министрами охраны окружающей среды Балтийских стран в 1992 году. Идентифицированы и согласованы 132 наиболее значимых источника загрязнений («горячие точки»), из них 19 - в России.

В Российской Федерации программа по ликвидации «горячих точек» не принята. Природоохранные и водохозяйственные мероприятия, направленные на снижение негативного воздействия на окружающую среду, выполняются собственными средствами предприятий или за счет займов и кредитов российских и зарубежных банков.

Обновленная Хельсинкская конвенция подписана всеми странами района Балтийского моря и Комиссией Европейского Сообщества в апреле 1992 года на Дипломатической конференции договаривающихся сторон.

В 2002 году Балтийское море относилось к числу наиболее загрязненных. Повсеместное повышение содержания тяжелых металлов отмечалось в Невской губе и на мелководье Финского залива. В Куршском и Вислинском заливах наблюдалось устойчивое повышение предельно допустимых концентраций АПАВ (анионные поверхностно-активные вещества). В результате загрязнения и повышения уровня эвтрофикации (загрязнение вод биогенами под действием антропогенных и природных факторов) морских акваторий Финского и Выборгского заливов сокращались нерестилища и места нагула рыб. В Калининградской области отмечались загрязнения низовий рек Преголя и Неман, куда поступают стоки городов и целлюлозно-бумажного производства.

В 2003 году качество вод в различных частях Балтийского моря существенно изменилось. Сохранилась напряженная обстановка в водных объектах, повышалась эвтрофикация и сокращались нерестилища и места нагула сиговых и лососевых рыб акваторий Выборгского и Финского заливов из-за загрязнения сточными водами населенных пунктов и предприятий, нарушений режима водоохранных зон.

Воды крупнейших водотоков Калининградской области - рек Неман и Преголя - характеризовались как «грязные» и «умеренно загрязненные». В 2003 году в приустьевых участках реки Преголя зарегистрированы случаи высокого и экстремально высокого уровня загрязнения.

В настоящее время быстрыми темпами осуществляется строительство портов в Санкт-Петербурге и Ленинградской области. В российской части Балтийского моря находятся Санкт-Петербургский морской порт, специализированный морской нефтеналивной порт Приморск, порт Выборг, порт Высоцк. Строятся портовые комплексы - распределительный перевалочный комплекс нефтепродуктов ЛУКОЙЛ-11 в г. Высоцке Ленинградской области, порт Усть-Луга в Кингисеппском районе Ленинградской области, проектируется морской терминал по перегрузке светлых нефтепродуктов в морском порту Приморск. В 2003 году 34 стивидорные (погрузочно-разгрузочные) компании, действующие в границах Санкт-Петербургского морского порта, переработали свыше 41 млн. т экспортно-импортных грузов, значительно опередив перспективные параметры генеральной схемы развития порта.

В указанных портах перевозка осуществляется устаревшими однокорпусными супертанкерами (престижного типа), в качестве бункеровщиков в открытом море используются отслужившие свой срок однокорпусные танкеры. С ростом объема нефтеперевалки растет аварийность, при этом существующий уровень финансовой ответственности за загрязнения Балтийского моря и сам механизм взыскания штрафов неэффективны.

Мощность специализированного морского нефтеналивного порта в Приморске составляет 12 млн. т нефти в год. В дальнейшем по мере установки дополнительных ем-

костей ожидается увеличение мощности порта до 18 млн. т в год. В настоящее время разработан проект «Морской терминал по перегрузке светлых нефтепродуктов в морском торговом порту Приморск». Терминал предназначен для приема и отгрузки морским транспортом на экспорт светлых нефтепродуктов. Максимальная суммарная пропускная способность перевалки нефтепродуктов может достигать 24 млн. т в год. Заявленная деятельность перевалочного комплекса нефтепродуктов в режиме аварийных ситуаций может привести к негативным последствиям для окружающей среды, в первую очередь для акватории Финского залива.

Строительство новых российских портов, расширение и модернизация существующих способствует быстрому росту объема перевалки нефтепродуктов в регионе Балтийского моря. По данным территориальных природоохранных органов в течение последующих 10 лет объем перевалки нефти на Балтике возрастет в 2 раза. Мощности для выполнения планов ликвидации аварийных разливов нефти не соответствуют реальным объемам ее транспортировки.

Рост перевалки нефти морским путем увеличивает риск нефтяных разливов. В случае крупного нефтяного разлива в Балтийском море российская и международная система сотрудничества не готова адекватно отреагировать на сложившуюся ситуацию, в первую очередь в части принятия решений и в привлечении необходимых средств для ликвидации аварии, а также ее последствий. Отсутствует прогнозная экологическая оценка рисков и возможного ущерба в связи с ростом объемов транспортировки нефти и угля в Балтийском регионе. Вследствие строительства портов в районе городов Высоцка и Приморска уменьшались рыбные запасы.

Анализ состояния окружающей среды за 2002-2003 годы, осуществленный территориальными природоохранными органами, показывает, что улучшение экологической обстановки в Санкт-Петербурге, Калининградской и Ленинградской областях существенно не произошло. Слабо развита индустрия переработки бытовых отходов, нерационально используются городские территории, сокращается общее количество зеленых насаждений.

Сложившаяся в Калининградской области ситуация по образованию, использованию, размещению и утилизации отходов осложняется анклавностью области. В регионе за 2003 год накопилось 756,4 тыс. т отходов, значительная часть которых размещается на свалках. На территории Калининградской области зарегистрирована 161 свалка твердых бытовых отходов площадью около 139 га. Наибольшую опасность представляют отходы, содержащие ртуть, тяжелые металлы, ядохимикаты, кислоты, нефтепродукты. Отходы, не подлежащие переработке, направляются на захоронение. Большинство мест организованного захоронения отходов не отвечает действующим нормативам.

В Ленинградской области насчитывается 16 полигонов и 217 свалок бытовых, промышленных и строительных отходов.

В Балтийском регионе нарушаются требования законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления, в том числе Федеральных законов «Об охране окружающей среды» (статьи 34, 51), «Об отходах производства и потребления» (статьи 10, 11 и 12), «Об экологической экспертизе» (статья 12). Полигоны, расположенные в Санкт-Петербурге, Ленинградской и Калининградских областях, не соответствуют требованиям статей 10, 11 и 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» и являются фактически санкционированными свалками. Все полигоны представляют реальную угрозу загрязнения морской среды Балтийского моря опасными веществами.

Анализ выполнения Российской Федерацией положений Хельсинкской конвенции показал, что ряд ее статей, касающихся предотвращения загрязнения морской среды,

проведения морского мониторинга и оценки состояния морской среды и других, выполняется в соответствии с требованиями указанной Конвенции.

Статья 8 «Предотвращение загрязнения с судов»

Обеспечение выполнения требований по предотвращению загрязнения морской среды Балтийского моря с судов осуществляет Госморспасслужба Минтранса России. Работы в этом же направлении выполняются Российской Федерацией в рамках Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 года (далее - МАРПОЛ 73/78). Под действие Хельсинкской конвенции и МАРПОЛ 73/78 подпадают все суда, кроме военных. Для выполнения обязательств России, вытекающих из указанных конвенций, торговые и пассажирские суда обеспечиваются соответствующими сооружениями для приема судовых стоков, специальными емкостями для сбора и хранения на борту мусора и хозяйственно-бытовых отходов, которые сдаются в портах в приемные сооружения. Все суда, совершающие международные рейсы в районе Балтийского моря, перед вводом судна в эксплуатацию получают свидетельство о предотвращении загрязнения моря сточными водами сроком не более 5 лет со дня его выдачи. По истечении установленного срока освидетельствование повторяется.

На территории Калининградской области выполнили требования Хельсинкской конвенции и МАРПОЛ 73/78 в части строительства очистных сооружений для приемки и биологической очистки сточных вод только 3 организации: ОАО «Морской торговый порт Калининград», ФГУП «Калининградская портовая нефтебаза» и ФГУП «Калининградский морской рыбный порт».

Контроль соблюдения правил приема судовых отходов в Санкт-Петербурге и Ленинградской области осуществляет Балтийская спецморинспекция, а в Калининграде - Калининградская спецморинспекция. Балтийской спецморинспекцией за 2002-2003 годы выполнены проверки 621 судна. В настоящее время при осуществлении государственного контроля Балтийской спецморинспекцией учитывается новое направление, определенное резолюцией ИМО А.868 (20) об обращении с балластными водами с судов, ведущее к снижению вероятности загрязнения чужеродными организмами водной среды.

Одним из направлений деятельности Балтийской спецморинспекции являются разработка мероприятий по осуществлению контроля балластных вод и определение технологий обработки этих вод. Первый практический шаг по разработке указанных мероприятий был осуществлен Балтийской спецморинспекцией в порту Приморск. «Обязательные постановления по порту Приморск» включают условие, ограничивающее несанкционированный сброс балластных вод, содержащих чужеродные организмы. Это условие относится к точкам и глубинам, где может быть забран балласт, разрешенный к сбросу в порту Приморск.

«Обязательные постановления Морской администрации порта Санкт-Петербург» разрешают сброс изолированного балласта, если он принят в Балтийском или Северном морях. Принятый в других морях балласт может быть сброшен исключительно при выполнении определенных условий.

За 2002-2003 годы несанкционированный сброс отходов в российских территориальных водах Балтийского моря не зафиксирован. Сжигание отходов на борту судна запрещено. За исполнение правил передачи отходов с судов на приемные устройства в порту, запрета на сжигание отходов отвечает судовладелец.

Мощности приемных устройств достаточны, но для их усовершенствования и доведения обслуживания до современного уровня государственных средств в достаточной мере не выделяется. За 2002-2003 годы средства из федерального бюджета на усовершенствование указанных устройств вообще не выделялись.

Статья 11 «Предотвращение захоронения»

В районе Балтийского моря на территории Российской Федерации установлен запрет на захоронение отходов и других материалов в море. Запрещение захоронения не применяется к удалению в море материалов, вынутых земснарядами, т. е. на захоронение в море грунтов, вынутых при проведении дноуглубительных работ.

В соответствии с требованиями Хельсинкской конвенции территориальные природоохранные органы в 2002-2003 годах представляли в МПР России соответствующие данные о месте, времени, количестве и характере веществ, разрешенных к захоронению, а также о методах захоронения. Обобщенные сведения о захоронении грунтов направлялись в Секретариат ХЕЛКОМ.

За 2002-2003 годы Балтийской спецморинспекцией выдано 5 разрешений на производство дноуглубительных работ и дампингу грунта, из них 3 - Морской администрации портов Выборг и Высоцк (Ленинградская область) и 2 - ООО «РПК Высоцк-ЛУКОЙЛ-2».

В ноябре 2000 года Калининградская спецморинспекция разработала экологическую программу по ликвидации очагов загрязнения прибрежной зоны Балтийского моря Калининградской области (далее - Программа). Программа предусматривает подъем и утилизацию 48 объектов (корабли, суда). Реализация Программы рассчитана на 5 лет - с 2006 по 2010 год. Общая сумма затрат составляет 50,2 млн. рублей, из них средства федерального бюджета - 26,3 млн. рублей. Оставшаяся сумма в размере 23,9 млн. рублей возмещается за счет реализации продуктов утилизации. Предполагаемая эффективность - предотвращенный экологический ущерб в размере 189 млн. рублей. МПР России поддержало данный проект и направило в Минэкономразвития России ходатайство о выделении средств из федерального бюджета в сумме 26,2 млн. рублей. В 2003 году Калининградской спецморинспекцией в рамках реализации Программы проведены крупномасштабные работы по обследованию дна прибрежной части Балтийского моря и российской части акватории Калининградского (Вислинского) залива на предмет поиска и оценки затонувших объектов. В ходе этих исследований проводилось подробное картирование дна и затонувших объектов.

Статья 13 «Уведомление и консультации по случаям загрязнения»

Порядок передачи сообщений о загрязнении морской среды, в котором определены функции и обязанности всех задействованных субъектов, регулируется постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2000 года № 128 «Об утверждении Положения о предоставлении информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и чрезвычайных ситуациях техногенного характера, которые оказали, оказывают или могут оказать негативное воздействие на окружающую природную среду», инструкцией Минприроды России (в настоящее время МПР России) от 12 мая 1994 года «О порядке передачи сообщений о загрязнении морской среды», приказом Росгидромета от 31 октября 2000 года № 156 «О введении в действие Порядка подготовки и представления информации общего назначения о загрязнении окружающей природной среды».

Информация о состоянии окружающей среды, ее загрязнении и чрезвычайных ситуациях техногенного характера, которые оказали, оказывают, могут оказать негативное воздействие на окружающую природную среду, получаемая во внутренних морских водах, в территориальном море, а также в пределах исключительной экономической зоны и на континентальном шельфе Российской Федерации, в том числе в ходе выполнения работ по международным договорам Российской Федерации, передается капитанами судов (руководителями экспедиций) в ближайший ведомственный береговой радиоцентр (на радиостанцию) службы морского флота Минтранса России в соот-

ветствии со стандартными процедурами Всемирной метеорологической организации, а в отношении нефтяного загрязнения - незамедлительно.

Проводится обязательный плановый контроль выполнения требований предотвращения загрязнения морской среды и контроль в чрезвычайных ситуациях. Ответственность за производственный контроль возложена на Минтранс России, за государственный экологический контроль - на Балтийскую и Калининградскую спецморинспекции.

В рамках выполнения указанной статьи по всем случаям загрязнения Балтийского моря спецморинспекциями направлялись уведомления в страны-участницы Хельсинкской конвенции. Так, подобные уведомления были направлены в июне и июле 2003 года в Секретариат ХЕЛКОМ, Министерство окружающей среды Республики Литва и в Министерство окружающей среды Республики Латвия по поводу случаев выброса на побережье Балтийского моря нефтепродуктов и мазута (письма от 18 июня 2003 года № 16-12/19 и от 24 июля 2003 года № 16-12/77).

В случае любого нарушения на море, сделанного российским или иностранным судном и вызвавшее загрязнение морской среды, спецморинспекциями составляется протокол о нарушении. Проводится расчет ущерба, нанесенного морской среде по методике определения предотвращенного экологического ущерба, утвержденной Госкомэкологии России 30 ноября 1999 года, загрязнителю предъявляются штрафные санкции. За 2002-2003 годы суммы штрафов, взысканных Балтийской спецморинспекцией, составили 720 тыс. рублей.

Статья 14 «Сотрудничество в борьбе с загрязнением моря»

Основные требования формирования планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов, которые относятся к чрезвычайным ситуациям локального, местного, территориального, регионального и федерального значения, а также организации взаимодействия сил и средств, привлекаемых для их ликвидации, изложены в постановлении Правительства Российской Федерации от 21 августа 2000 года № 613 «О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов» (с изменениями на 15 апреля 2002 года)

В соответствии с указанным постановлением разработан федеральный «План предупреждения и ликвидации разливов нефти», утвержденный МПР России, Минтрансом России и МЧС России в июне 2003 года.

Разработаны региональные планы для Санкт-Петербурга и для всех портов на Балтике. В Калининграде разработан и утвержден в установленном порядке «Региональный план по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на водных бассейнах области», а также разработаны «Планы ликвидации аварийных разливов нефти» для портов и нефтеперевалочных терминалов. В вышеуказанных планах учтены требования и рекомендации международных конвенций, стороной и подписантом которых является Российская Федерация: МАРПОЛ 73/78, Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 года и Хельсинкская конвенция.

По данным УПР по Калининградской области и Калининградской спецморинспекции, в 2002-2003 годах имели место факты аварийного загрязнения водных объектов. Отмечено загрязнение Калининградского залива нефтепродуктами в объеме 0,75 куб. м при бункеровочных операциях танкера «Nautilus» (Швеция) в г. Балтийске (2003 год), теплоходом «Austvik» в порту Калининград допущено загрязнение акватории реки Преголя мазутом при бункеровке судна, площадь загрязнения составила 45000 кв. м (2002 год). Общая сумма исковых претензий, предъявленных нарушителям в 2002 году, составила 545,9 тыс. рублей, в 2003 году - 1720,2 тыс. рублей.

Реагирование на нефтяные загрязнения Балтийского моря, как и других морей, возложено на Минтранс России. Для проведения аварийно-спасательных работ на Балтийском море организовано Бассейновое аварийно-спасательное управление (БАСУ) Минтранса России. В районе Санкт-Петербурга, морских портах и на судах этими вопросами занимается Санкт-Петербургское государственное унитарное предприятие по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти «ПИЛАРН», находящееся в ведении Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности правительства Санкт-Петербурга. Указанные организации имеют необходимые кадровые ресурсы и оборудование.

Вместе с тем планы по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации (федеральный, региональный и морских портов) недостаточно взаимно совместимы и последовательны.

Ежегодно российские специализированные суда участвуют в международных учениях VALEX DELTA, кроме 2002 года, когда следующее на учение судно было привлечено для ликвидации последствий фактической аварии судна. В 2002 году совместно с финской стороной впервые проведено международное учение по ликвидации разлива нефти (далее - ЛРН) в ледовых условиях. В рамках сотрудничества по линии ХЕЛКОМ в 2002-2003 годах по совместным российско-датскому и российско-финляндскому проектам морские аварийно-спасательные формирования Минтранса России на Балтийском море получили специализированное оборудование для ЛРН на сумму 1390 тыс. евро. В целях отработки планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации проводятся комплексные учения или командно-штабные тренировки не реже 1 раза в 2 года.

Статья 15 «Сохранение природы и биоразнообразия»

Положения настоящей статьи предусматривают выполнение одной или несколькими странами соответствующих мероприятий в районе Балтийского моря и прибрежных экосистемах по сохранению природных мест обитания, биологического разнообразия и защите экологических процессов.

В целях обеспечения выполнения обязательств российской стороны, вытекающих из положений данной статьи, в Санкт-Петербурге и Ленинградской области установлены прибрежные и морские охраняемые районы с 2 региональными природными заказниками - «Березовские острова» и «Кургальский», которые охватывают значительную часть акватории для защиты мест обитания тюленей и выведения потомства. Запланировано создание заповедника «Ингерманландский», что также позволит решать задачи сохранения тюленей и прочих обитателей.

В Санкт-Петербурге и Ленинградской области определено 57 особо охраняемых природных территорий (далее - ООПТ), в том числе заповедник федерального значения, национальный природный парк, 24 заказника, 31 памятник природы, 3 территории объявлены водно-болотными угодьями международного значения.

Существующие в Калининградской области на настоящий момент ООПТ включают национальный парк «Куршская коса», 8 государственных природных заказников регионального (областного) значения, в том числе 7 зоологических, 59 памятников природы регионального значения (в их число входят главным образом ботанические объекты - отдельные деревья и группы деревьев, кустарники и лианы, небольшие участки с редкими видами травянистых растений), 2 курорта федерального значения, 45 особо охраняемых водных объектов - водно-болотных угодий (торфоместорождений), подлежащих сохранению в естественном состоянии.

За 2002-2003 годы увеличились площади лесных земель, переводимых в нелесные и изъятых из лесного фонда, в лесах первой группы в Калининградской и Ленинградской областях. В 2002 году в Калининградской области переведено 2,17 га и в 2003 году - 7,22 га, в Ленинградской области - 314,45 га и 501,1 га, соответственно.

В 2002-2003 годах УПР по Калининградской области с участием экспертов, при финансовой и консультационной поддержке Правительства и Фонда Дикой Природы Швеции разработана Схема охраны природы в Калининградской области. Документ направлен на улучшение состояния окружающей среды и сохранение биоразнообразия в Калининградской области. Предполагается поэтапное создание системы ООПТ, включающей особо охраняемые территории на побережьях Балтийского моря, Куршского и Калининградского (Вислинского) заливов.

В 2003 году в рамках федеральной целевой программы развития Калининградской области на период до 2010 года разработана «Территориальная комплексная схема градостроительного планирования развития Калининградской области и ее частей» (далее - ТКС). ТКС предусмотрено расширение площадей ООПТ, обеспечивающих сохранение ландшафтного и биологического разнообразия области. В основу природоохранной части ТКС включены предложения по формированию и развитию системы ООПТ, изложенные в «Плане (схеме) охраны природы Калининградской области».

По инициативе МПР России в рамках «Плана по реализации концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации» намечена подготовка и подписание межгосударственного соглашения с Финляндией о создании трансграничных резерватов в составе планируемого к созданию заповедника «Ингерманландский». Ведется изучение и охрана биологического и ландшафтного разнообразия прибрежной части и акватории Финского залива в свете выполнения международных конвенций (Хельсинкской и Расмарской).

В Санкт-Петербурге проведен анализ базовых данных по основным систематическим и экологическим группам организмов восточной части Финского залива и его прибрежной зоны для разработки средне- и долгосрочной государственной программы. Подготовлена Красная книга природы Ленинградской области.

Статья 16 «Передача сообщений и обмен информацией»

В соответствии с требованиями данной статьи стороны обязаны регулярно информировать ХЕЛКОМ о любых принимаемых в стране мерах (законодательных, нормативных, практических) по улучшению экологического состояния окружающей среды в бассейне Балтийского моря.

Ответственность за передачу информации относительно законодательных, регулирующих и административных мер, принятых в целях выполнения Хельсинкской конвенции, возложена на МПР России, а также на федеральные органы исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые указанной Конвенцией, на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, расположенных в бассейне Балтийского моря (в пределах их полномочий).

Данная информация представляется в Секретариат ХЕЛКОМ в соответствии с решениями заседаний рабочих групп ХЕЛКОМ или указывается в соответствующих форматах отчетности при подготовке национального отчета о выполнении рекомендаций ХЕЛКОМ.

Территориальные природоохранные органы Санкт-Петербурга, Ленинградской и Калининградской областей в 2002-2003 годах представляли в МПР России отчет по выполнению требований статей Хельсинкской конвенции.

В подготовке проектов национальных отчетов по выполнению рекомендаций ХЕЛКОМ принимает участие Санкт-Петербургская ОО «Экология и бизнес».

Основной проблемой, возникающей при подготовке национальных отчетов, является несоответствие российских программ контроля промышленных предприятий форматам отчетности рекомендаций ХЕЛКОМ (по контролируемым показателям) и российских программ мониторинга программам ХЕЛКОМ (за исключением мониторинга радиоактивных загрязнений).

Статья 17 «Информирование общественности»

Данная статья предписывает сторонам предоставлять общественности информацию о состоянии Балтийского моря и водных объектах, расположенных на его водосборном бассейне, принимаемых или планируемых мерах по предотвращению и ликвидации загрязнения, о других вопросах, связанных с охраной окружающей среды и рациональным использованием природных ресурсов.

В субъектах Российской Федерации северо-западного региона проводятся опросы населения и референдумы по конкретным экологическим вопросам, на телевидении и радио организуются встречи с представителями исполнительной и законодательной власти по природоохранным проблемам и путям их решения. Организуются специальные передачи для популяризации вопросов охраны окружающей среды. Общественность привлекается к участию в проведении общественной экологической экспертизы.

В 2001 и 2002 году опубликованы сборники рекомендаций ХЕЛКОМ на русском языке, которые направлены всем заинтересованным лицам. Ежегодно 22-23 марта проводится международная научно-практическая конференция «День Балтийского моря» под эгидой МПР России с привлечением представителей административных и природоохранных органов Северо-Западного федерального округа Российской Федерации, научных работников и специалистов в области охраны окружающей среды, представителей стран-членов ХЕЛКОМ и общественности. В рамках этой конференции проводятся «круглые столы» по тематике ХЕЛКОМ.

Ежегодно публикуются труды международной научно-практической конференции «День Балтийского моря». Выпущено 6 буклетов «Балтика и вредные вещества», буклет «Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря. 30 лет международного сотрудничества».

Комитет по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности правительства Санкт-Петербурга ежегодно организует «Неделю защиты окружающей среды», в рамках которой проводятся встречи, семинары, конкурсы для школьников и студентов, распространяются листовки и буклеты, а также публикуется обзор «Охрана окружающей среды, природопользование и обеспечение экологической безопасности в Санкт-Петербурге». Указанный обзор включает вопросы охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности, государственного экологического контроля и мониторинга, загрязнения воздушного и водного бассейнов, состояния земель, проблемы переработки и утилизации отходов, состояния особо охраняемых территорий города.

В Санкт-Петербурге открыта страница в сети Интернет www.helcom.ru со свободным доступом к информационным файлам о ХЕЛКОМ на русском языке и о деятельности России, направленной на выполнение положений Хельсинкской конвенции.

В течение 2002-2003 годов организованы и проведены конференция по охране природы «Экологические проблемы Калининграда и пути их решения», международная конференция «Эколого-правовые проблемы Балтийского региона». В 2002 году мэрией Калининграда проведены III городской экологический конкурс «К устойчивому развитию города» по теме «Вода - основа жизни», научно-практический семинар и смотр-конкурс экологического движения в школах города.

4. Эффективность выполнения администрациями Санкт-Петербурга и Калининградской области представлений Счетной палаты Российской Федерации по результатам проверки «Международный параллельный аудит охраны окружающей среды района Балтийского моря (на основе Хельсинкской конвенции) в части участия Счетной палаты Российской Федерации» в 2001 году

В рамках сотрудничества с Европейской организацией высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ) Счетная палата Российской Федерации в 2001 году участвовала в проведении международного параллельного аудита охраны окружающей среды района Балтийского моря (на основе Хельсинкской конвенции). В ходе аудита были проверены результаты деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, учреждений и организаций по выполнению Российской Федерацией обязательств, возложенных на нее Хельсинкской конвенцией.

По итогам указанного аудита были направлены представления Счетной палаты Российской Федерации об устранении нарушений и недостатков Министру природных ресурсов Российской Федерации Б. А. Яцкевичу, губернатору - председателю правительства Санкт-Петербурга В. А. Яковлеву, губернатору - главе администрации Калининградской области В. Г. Егорову.

В ходе настоящей проверки проведен анализ выполнения указанных представлений Счетной палаты Российской Федерации, и установлено, что не все нарушения и недостатки устранены в полной мере.

В 2002-2003 годах МПР России, администрациями Санкт-Петербурга и Калининградской области нормативные правовые акты по реализации мероприятий в рамках Хельсинкской конвенции не приняты.

Региональный координационный совет по реализации программ, проектов и решений Комиссии по защите морской среды района Балтийского моря (ХЕЛКОМ) (далее - РКС), созданный в 1998 году только для реализации указанных задач по Санкт-Петербургу и Ленинградской области в 2002-2003 годах бездействовал, его заседания не проводились.

До настоящего времени соглашение между МПР России и администрацией Калининградской области о передаче последней части полномочий в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающих четкое разграничение полномочий между МПР России и администрацией области, не согласовано и не принято.

Оперативное управление вопросами экологической политики, реализации природоохранных мероприятий и использование финансовых ресурсов в части выполнения положений Хельсинкской конвенции осуществляют различные подразделения администрации Калининградской области.

Анализ выделения и использования средств федерального бюджета, субъектов Российской Федерации, а также средств зарубежных источников, направляемых на охрану окружающей среды района Балтийского моря, МПР России в 2002-2003 годах также не осуществлялся.

Проверка соблюдения российского природоохранного законодательства в части ведения строительных работ на Полигоне «Красный Бор» была осуществлена в ходе настоящего аудита в Санкт-Петербурге. Установлено, что до настоящего времени строительные работы на Полигоне «Красный Бор» ведутся без положительного заключения государственной экологической экспертизы рабочего проекта первой очереди. Комитет по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности правительства Санкт-Петербурга направил письмо от 23 июля 2004 года № 02-2068.04-0-0 в Департамент экологической экспертизы МПР России с просьбой

дать заключение «по проекту санитарно-защитной зоны с рабочей документацией на строительство экспериментального предприятия по переработке и захоронению промышленных токсичных отходов Санкт-Петербурга и Ленинградской области». На момент проверки ответа МПР России не получено.

В конце 1999 году ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» обратилось через Госкомэкологии России (в настоящее время МПР России) в ХЕЛКОМ с предложением об исключении «горячей точки № 21» (удаление фосфора из сточных вод на очистных сооружениях Санкт-Петербурга). В соответствии с процедурой исключения была подготовлена заявка, которая представлена на рассмотрение рабочей группы ХЕЛКОМ по наземным источникам загрязнений (ХЕЛКОМ ЛЭНД 1/2000, 3-6 апреля, Хельсинки, Финляндия). На момент проверки представленная Россией заявка ХЕЛКОМ не удовлетворена в связи с принятием решения о том, что исключение указанной «горячей точки» возможно только после того, как все городские сточные воды будут направляться на очистку, т. е. одновременно с исключением «горячих точек № 18-20». Возможность закрытия указанных «горячих точек» появится не ранее 2010 года после выполнения ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» ряда мероприятий, в том числе завершения строительства Юго-западных очистных сооружений.

В рамках выполнения статьи 15 Хельсинкской конвенции «Сохранение биоразнообразия и биоресурсов» распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2001 года № 725-р в Ленинградской области до 2010 года предусмотрено организовать государственный природный заповедник «Ингерманландский». Для его создания МПР России подготовлены необходимые материалы и получено положительное заключение государственной экологической экспертизы. В связи с изменениями в структуре государственных органов власти, произошедшими в ходе административной реформы, а также изменениями в действующем законодательстве, вопрос не решен.

До настоящего времени в Санкт-Петербурге, Ленинградской и Калининградской областях не решены проблемы хранения и переработки опасных отходов. Несмотря на это ГУПР по Санкт-Петербургу и Ленинградской области в 2002-2003 годах выдало 240 лицензий на обращение (транспортировка, хранение, переработка) с опасными отходами.

Анализ выполнения представлений Счетной палаты Российской Федерации по результатам проверки «Международный параллельный аудит охраны окружающей среды района Балтийского моря (на основе Хельсинкской конвенции) в части участия Счетной палаты Российской Федерации» в 2001 году показал неэффективность работы МПР России и администраций Санкт-Петербурга и Калининградской области в части устранения нарушений и недостатков, отраженных в указанных представлениях.

Перечень оформленных актов по проверке вышеуказанных объектов приведен в приложении № 2 (приложения в Бюллетене не публикуются).

В ходе осуществления проверок 6 актов подписаны руководителями проверяемых организаций без замечаний.

От подписи об ознакомлении с актом аудита эффективности использования государственных средств, направленных в 2002-2003 годах на реализацию природоохранных мероприятий, обеспечивающих выполнение Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря (Хельсинки), совместно с Контрольно-счетной палатой Ленинградской области и Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга (в рамках международного параллельного аудита) в ООО «Спецморнефтепорт Приморск» генеральный директор общества В. В. Диденко отказался.

Перечень изученных документов, имеющих отношение к вопросам программы контрольного мероприятия, представлен в приложении № 1 к отчету.

Выводы

1. Согласие Российской Федерации на обязательность для нее Хельсинкской конвенции выражено в октябре 1998 года путем одобрения постановлением Правительства Российской Федерации.

Действующая законодательная и нормативно-правовая база Российской Федерации в области охраны окружающей среды, природопользования, экологической безопасности и рационального использования природных ресурсов соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права, а практика их применения подтверждает наличие необходимых условий для выполнения Российской Федерацией обязательств, вытекающих из Хельсинкской конвенции.

Вместе с тем не приняты нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации по разграничению полномочий, закреплению функций и ответственности федеральных органов исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые указанной Конвенцией, а также органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Отсутствует федеральная целевая программа, закрепляющая комплекс научно-обоснованных мероприятий, обеспеченных источниками и необходимыми объемами финансовых и инвестиционных ресурсов, а также перечень территорий, регионов и конкретных объектов, участвующих в осуществлении этих мероприятий. Поручение Президента Российской Федерации В. В. Путина по этому вопросу Правительством Российской Федерации не выполнено.

МПР России, как специальный федеральный орган исполнительной власти, наделенный полномочиями по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Хельсинкской конвенции, не выполняет обязанности, возложенные на него распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2002 года № 166-р.

Все это привело к нескоординированной, разобщенной, дублирующей друг друга деятельности федеральных и региональных органов власти, организаций, учреждений и предприятий, создало серьезные трудности в выполнении обязательств России, вытекающих из Хельсинкской конвенции.

2. На реализацию водохозяйственных и природоохранных мероприятий, обеспечивающих выполнение российской стороной обязательств, вытекающих из Хельсинкской конвенции, средства федерального бюджета в 2002-2003 годах целевым назначением не направлялись.

Средства федерального бюджета в объеме 135 млн. рублей, предусмотренные Правительством Российской Федерации на реализацию в 2002-2010 годах программного мероприятия «Оздоровление экологической ситуации в российской части бассейна Балтийского моря» в составе подпрограммы «Регулирование качества окружающей природной среды» ФЦП «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)», составили лишь 0,48 % от объема финансирования данного программного мероприятия. Однако средства федерального бюджета на выполнение указанного мероприятия в 2002-2003 годах не выделялись, и в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации реализация и финансирование указанной подпрограммы в 2004 году завершены.

Программа по ликвидации «горячих точек», определенных ХЕЛКОМ, в Российской Федерации не принята. Все природоохранные и водохозяйственные мероприятия, направленные на снижение негативного воздействия на окружающую среду, выполняются собственными средствами предприятий или за счет займов и кредитов российских и международных банков.

Средства федерального бюджета в объеме 135630,8 тыс. рублей, выделенные в 2002-2003 годах на реализацию мероприятий, отвечающих целям и задачам Российской Федерации по выполнению положений Хельсинкской конвенции, использованы по целевому назначению. В составе общих финансовых ресурсов, в том числе привлеченных из бюджетов регионов, собственных средств предприятий и организаций, а также зарубежных инвестиционных источников, они способствовали осуществлению отдельных инвестиционных проектов и природоохранных мероприятий по защите морской среды района Балтийского моря в Санкт-Петербурге, Ленинградской и Калининградской областях, что позволяет судить об их эффективном использовании.

Наряду с этим, крайне незначительные объемы государственных средств, выделенных на указанные мероприятия, и отсутствие четко скоординированных действий федеральных и региональных органов исполнительной власти по организации процесса их направления не позволяют Российской Федерации выполнять обязательства, вытекающие из Хельсинкской конвенции, в полном объеме.

В связи с недостатком финансовых ресурсов, в том числе и из федерального бюджета, срываются и переносятся на 4-12 лет проектные сроки ввода в эксплуатацию чрезвычайно важных природоохранных объектов, находящихся в структуре Полигона «Красный Бор» и ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга», вследствие чего они не могут быть лишены статуса «горячих точек № 18-23», установленного ХЕЛКОМ, в соответствии с «Балтийской совместной всеобъемлющей Программой природоохранных мер».

3. Анализ выполнения Российской Федерацией положений Хельсинкской конвенции показал, что ряд статей, касающихся предотвращения загрязнения морской среды, проведения морского мониторинга и оценки состояния морской среды и других, выполняется в соответствии с требованиями указанной Конвенции.

4. МПР России, администрации Санкт-Петербурга и Калининградской области не выполнили представления Счетной палаты Российской Федерации по результатам проверки «Международный параллельный аудит охраны окружающей среды района Балтийского моря (на основе Хельсинкской конвенции) в части участия Счетной палаты Российской Федерации» в 2001 году, в частности:

- не приняты нормативные правовые акты по реализации мероприятий в рамках Хельсинкской конвенции;

- места хранения и переработки отходов производства и потребления, расположенные в Санкт-Петербурге, Ленинградской и Калининградских областях, не соответствуют требованиям статей российского природоохранного законодательства и представляют реальную угрозу загрязнения морской среды Балтийского моря опасными веществами;

- не выполнено распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 мая 2001 года № 725-р о создании в Ленинградской области государственного природного заповедника «Ингерманландский»;

- не приняты эффективные меры по усилению контроля за изъятием из лесного фонда земель с лесами первой группы и перевода их в нелесные в Балтийском регионе. В результате этого за 2002-2003 годы возросли в 3 раза площади лесного фонда, переведенные в нелесные, в Калининградской области и почти в 2 раза в Ленинградской области;

- не решен вопрос выдачи заключения государственной экологической экспертизы на рабочий проект первой очереди строительства экспериментального предприятия по переработке и захоронению промышленных токсичных отходов в поселке Красный Бор Ленинградской области.

Предложения

1. Направить представление Министру природных ресурсов Российской Федерации Ю. П. Трутневу с предложением принять меры по:

- выполнению в полном объеме функций возложенных на МПР России распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2002 года № 166-р по обеспечению обязательств Российской Федерацией, вытекающих из Хельсинкской конвенции;

- обеспечению выполнения распоряжения Правительства Российской Федерации от 23 мая 2001 года № 725-р и положений статьи 15 Хельсинкской конвенции «Сохранение природы и биоразнообразия» в части ускорения работ по созданию государственного природного заповедника «Ингерманландский»;

- ужесточению требований при рассмотрении вопросов перевода лесных земель в нелесные в лесах первой группы района Балтийского моря;

- ускорению принятия решения о выдаче заключения государственной экологической экспертизы на рабочий проект первой очереди строительства экспериментального предприятия по переработке и захоронению промышленных токсичных отходов в поселке Красный Бор Ленинградской области.

2. Направить информационные письма Председателю Правительства Российской Федерации М. Е. Фрадкову и Министру иностранных дел Российской Федерации С. В. Лаврову.

3. Отчет о результатах проверки направить в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

4. На основании отчета о результатах проверки, утвержденного Коллегией Счетной палаты Российской Федерации, в месячный срок подготовить и направить в Рабочую группу по охране окружающей среды Европейской организации высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ) доклад Счетной палаты Российской Федерации о результатах данной проверки в рамках II параллельного аудита выполнения положений Конвенции по защите морской среды Балтийского моря.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. В. НАЗАРОВ