

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам круглого стола на тему «Общественная приемлемость
результатов федерального проекта «Чистый воздух»

1 ноября 2022 года

г. Москва

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по экологии и охране окружающей среды совместно с Комитетом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды и проектным офисом федерального проекта «Чистый воздух» национального проекта «Экология» проведен круглый стол на тему «Общественная приемлемость результатов федерального проекта «Чистый воздух»¹ (далее – круглый стол, мероприятие, дискуссия).

В мероприятии приняли участие члены Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, сенаторы Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, предприятий промышленности и энергетики, научного и экспертного сообществ, общественных организаций.

С учетом необходимости обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны в сложившихся геополитических условиях, а также поддержания ее промышленного и технологического суверенитета при переходе к устойчивому развитию² участники мероприятия обсудили ход реализации федерального проекта «Чистый воздух»³ национального проекта «Экология»⁴ (далее – федеральный проект «Чистый воздух») в 12 городах –

¹ <https://www.oprf.ru/news/proekt-chistyy-vozdukh-naladit-v-regionakh-dialog-vlasti-i-zhiteley>

² Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 года № 440.

³ <http://min.prirodyair.tilda.ws/>, https://национальныепроекты.пф/projects/ekologiya/chistyy_vozdukh

⁴ Паспорт национального проекта «Экология» утвержден Минприроды России, <https://национальныепроекты.пф/projects/ekologiya>

участниках федерального проекта, проблемы вовлеченности и осведомленности населения о реализуемых программах, а также сформулировали предложения, направленные на повышение эффективности мероприятий федерального проекта «Чистый воздух» и удовлетворенности граждан от их реализации.

Конституцией Российской Федерации за гражданами закреплено право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного их здоровью или имуществу экологическим правонарушением (статья 42).

Одной из национальных целей, определенных Президентом Российской Федерации, является обеспечение достижения в 2024 году кардинального снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение не менее чем на 20 процентов совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах⁵. Согласно подпункту «в» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» одним из целевых показателей, характеризующих достижение к 2030 году национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни», является снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в два раза.

Во исполнение указанных целей в Российской Федерации реализуется федеральный проект «Чистый воздух», направленный на кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах: Братск, Красноярск, Липецк, Магнитогорск, Медногорск, Нижний Тагил, Новокузнецк, Норильск, Омск, Челябинск, Череповец и Чита⁶, а также на сокращение числа населенных пунктов с качеством атмосферного воздуха, характеризующимся высоким и очень высоким уровнями загрязнения, в том

⁵ Подпункт «а» пункта 7 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

⁶ Часть 1 статья 1 Федерального закона от 26 июля 2019 года № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха».

числе уменьшение не менее чем на 20 процентов совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

С 1 сентября 2023 года вступают в силу дополнения в статью 2 Федерального закона от 26 июля 2019 года № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха» (далее – Федеральный закон № 195-ФЗ, эксперимент), предусматривающие расширение перечня территорий – участников эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух⁷. Так, к территориям эксперимента дополнительно будут отнесены 29 городских поселений и городских округов с высоким и очень высоким загрязнением атмосферного воздуха⁸.

С начала реализации федерального проекта «Чистый воздух» общее количество модернизированных пунктов наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха в городах – участниках указанного федерального проекта составило 56 (83,5 %) из 67, предусмотренных планом модернизации. При этом в шести городах – участниках федерального проекта «Чистый воздух» – Чите, Норильске, Нижнем Тагиле, Медногорске, Братске, Липецке – модернизация государственной наблюдательной сети за загрязнением атмосферного воздуха полностью завершена⁹.

По информации участников круглого стола, в 2021 году по утвержденным программам начато проведение маршрутных наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха с помощью введенных в эксплуатацию передвижных лабораторий в городах Череповец, Нижний Тагил и Медногорск. Лаборатории оснащены автоматическими газоаналитическими комплексами с системой

⁷ Статья 2 Федерального закона от 2 июля 2021 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в главу XVI Федерального закона «Об охране окружающей среды» и статьи 1 и 4 Федерального закона «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха».

⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 июля 2022 года № 1852-р «Об утверждении Перечня городских поселений и городских округов с высоким и очень высоким загрязнением атмосферного воздуха, дополнительно относящихся к территориям эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ».

⁹ Итоговый доклад «О деятельности Росгидромета в 2021 году и задачах на 2022 год» (стр. 18) https://www.meteorf.gov.ru/upload/iblock/fc1/Итоговый_доклад_21-22.PDF.

подготовки и отбора проб атмосферного воздуха для определения содержания основных и специфических загрязняющих веществ и автоматическими метеорологическими станциями, также предусмотрена возможность ручного отбора проб воздуха.

Обсуждая промежуточные результаты реализации федерального проекта «Чистый воздух», участники круглого стола отметили, что в настоящее время оценка состояния загрязнения атмосферного воздуха осуществляется с учетом новых гигиенических нормативов содержания загрязняющих веществ в атмосферном воздухе городских и сельских поселений, установленных СанПиН 1.2.3685-21 «Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания»¹⁰.

Указанными санитарными правилами и нормами для 36 из 60 загрязняющих веществ¹¹, содержание которых измеряется в атмосферном воздухе городских и сельских поселений, внесены изменения в значения среднесуточных концентраций и установлены новые виды нормативов, обеспечивающие допустимые (приемлемые) риски развития вредных, в том числе канцерогенных, эффектов при хроническом (не менее 1 года) воздействии на человека, – среднегодовые предельно допустимые концентрации (ПДКс.г.). Для целого ряда загрязняющих веществ установлены более жесткие ПДКс.г. по сравнению с ранее действовавшими среднесуточными нормативами (ПДКс.с.)¹².

При этом в 12 городах – участниках федерального проекта «Чистый воздух» программы наблюдений включают перечень из 40 загрязняющих веществ (в разбивке по 4 классам опасности)¹³.

¹⁰ Утверждены и введены в действие постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 года № 2 (зарегистрировано в Минюсте России 29 января 2021 года, регистрационный № 62296).

¹¹ Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2021 год (раздел 3.1, стр. 72). Ссылка на источник: https://www.meteorf.gov.ru/upload/iblock/dc8/Obzor_2021.pdf.

¹² Постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 22 декабря 2017 года № 165 «Об утверждении гигиенических нормативов ГН 2.1.6.3492-17 «Предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе городских и сельских поселений».

¹³ Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2021 год (раздел 3.1.5, стр. 83). Ссылка на источник: https://www.meteorf.gov.ru/upload/iblock/dc8/Obzor_2021.pdf.

Согласно статистическим данным Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет)¹⁴, в 2021 году в 11 городах – участниках федерального проекта «Чистый воздух» наибольший вклад в уровень загрязнения атмосферного воздуха внесли среднегодовые концентрации бенз(а)пирена, в 9 – формальдегида и диоксида азота, в 8 – взвешенных веществ (пыли), в 3 – аммиака, этилбензола и взвешенных частиц РМ10, в 2 – диоксида серы, сероуглерода, фенола, оксида азота, фторида водорода и взвешенных частиц фракции РМ10, в 1 городе – приземного озона и свинца. Среднегодовые концентрации пяти загрязняющих веществ превысили ПДКс.с. в Красноярске, трех – в Чите и Магнитогорске, двух – в Новокузнецке, Челябинске, Нижнем Тагиле и Череповце, одного – в Братске и Норильске. В городах Липецке, Медногорске и Омске средние за год концентрации загрязняющих веществ не превысили гигиенических нормативов. В 5 городах – участниках федерального проекта «Чистый воздух» были зарегистрированы высокие концентрации (СИ>10) бенз(а)пирена, в трех – сероводорода, в одном – диоксида серы и свинца. В Красноярске наибольшая повторяемость превышения ПДК (более 20 %) формальдегида составила 24,0 %.

С учетом продления сроков проведения эксперимента¹⁵ участники мероприятия выразили уверенность в возможности достижения установленных Президентом Российской Федерации национальных целей по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферу. Вместе с тем представляется целесообразной реализация нижеследующих предложений, направленных на повышение эффективности осуществления мероприятий федерального проекта «Чистый воздух» и достижения его целевых показателей в части деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих выбросы загрязняющих веществ.

1. Информирование граждан о ходе реализации федерального проекта «Чистый воздух» и достижениях его показателей, проведение оценки

¹⁴ Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2021 год (раздел 3.1.5). Ссылка на источник: https://www.meteorf.gov.ru/upload/iblock/dc8/Obzor_2021.pdf.

¹⁵ Статья 9 Федерального закона от 26 марта 2022 года № 71-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

общественной приемлемости достигнутых результатов

Президент Российской Федерации неоднократно отмечал, что граждане должны почувствовать положительный эффект от реализации национальных проектов, которые в первую очередь нацелены на повышение качества жизни граждан страны.

В этом случае важным представляется не только обеспечить выполнение требований законодательства Российской Федерации в части раскрытия информации о состоянии окружающей среды (экологической информации), но и обеспечить доведение до населения информации о реализации национальных проектов, в частности сведений о ходе реализации федерального проекта «Чистый воздух» и достижения его целей и показателей.

Проведенный в конце 2020 года общероссийским общественным движением «Народный фронт «За Россию» опрос¹⁶ жителей из 49 городов с высоким уровнем загрязнения воздуха, в том числе участвующих в эксперименте, продемонстрировал неоднородность общественного мнения относительно состояния и изменений в качестве атмосферного воздуха. Так, согласно данным опроса только 16 % респондентов считают, что состояние воздуха в их городах за последние два года улучшилось. В Челябинске и Магнитогорске более 30 % жителей подтвердили заметное улучшение состояния воздуха, тогда как в Омске 30 % опрошенных отметили, что состояние атмосферного воздуха стало в последние годы значительно хуже.

Согласно данным, озвученным участниками круглого стола, в ходе опроса об удовлетворенности граждан результатами реализации федерального проекта «Чистый воздух» только 4 % из общего числа респондентов ответили, что знакомы с указанным федеральным проектом и следят за результатами его реализации. Еще 22 % респондентов ответили, что когда-то слышали о федеральном проекте. Подавляющее большинство респондентов сообщили, что не слышали о федеральном проекте (58 %) или затруднились с ответом (16 %). В этой же опросной группе только 2 % и 9 % респондентов оценили

¹⁶ <https://onf.ru/2021/01/15/indeks-fortochki-onf-raskryl-goroda-zhiteli-kotoryh-bolshe-vsego-nedovolny-sostoyaniem/>

промежуточные итоги реализации федерального проекта как *положительные* и как *скорее положительные, чем отрицательные* соответственно. 21 % и 15 % респондентов оценили результаты как *отрицательные* и как *скорее отрицательные, чем положительные*. При этом 53 % респондентов не отметили каких-либо изменений.

Приведенные выше данные свидетельствуют о необходимости усиления информационной работы с населением. В указанных целях важным представляется использование всех доступных, в том числе современных средств: печатные издания, теле- и радиовещание, возможности информационно-коммуникационной сети «Интернет», включая официальные сайты органов власти всех уровней, органов местного самоуправления и социальные сети, мессенджеры и приложения для мобильных устройств, наружные билборды, плакаты, объявления в общественном транспорте и организациях.

Немаловажным представляется обеспечить получение обратной связи от населения и проведение оценки общественной приемлемости результатов реализации федерального проекта «Чистых воздух» для последующей выработки мер по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, а также улучшение качества жизни граждан.

В указанных целях представляется целесообразным проведение на системной основе опросов жителей субъектов Российской Федерации – участников федерального проекта «Чистый воздух» об их удовлетворенности достигнутыми показателями реализации федерального проекта, а также качеством воздуха, воды и экологической обстановкой в целом. При этом для обеспечения сопоставимости результатов опросов, проводимых в разных субъектах Российской Федерации, и последующего анализа выявляемых тенденций необходимо выработать единую методологию таких опросов, учитывающую различные возрастные и социальные группы (пожилые люди, дети, лица с хроническими заболеваниями, многодетные родители и другие), а также присущие данным группам населения риски. Указанные опросы в том

числе можно проводить с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг¹⁷.

В целях проведения оценки общественной приемлемости результатов федерального проекта «Чистый воздух» и последующей выработки комплекса мер, направленных на повышение эффективности его реализации в частности и снижение негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека в целом, участники круглого стола предложили рассмотреть возможность формирования при уполномоченных органах государственной власти коллегиальных органов (экспертных советов) с включением в них представителей медицинского сообщества, прежде всего экспертов в области респираторных, сердечно-сосудистых и онкологических заболеваний.

2. Повышение ответственности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих деятельность на квотируемых объектах

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 3 Федерального закона № 195-ФЗ квоты выбросов – *величины допустимых выбросов, устанавливаемые с учетом допустимых вкладов в концентрацию и (или) целевых показателей снижения выбросов для источников выбросов и (или) их совокупности на объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду*, в том числе на объекте транспортной, коммунальной или социальной инфраструктуры.

Согласно положениям части 9 статьи 5 Федерального закона № 195-ФЗ юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на квотируемых объектах (далее – хозяйствующие субъекты), в срок, не превышающий трех месяцев со дня получения уведомления об установленных квотах выбросов, *разрабатывают планы мероприятий по достижению квот выбросов*.

В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 6 Федерального закона № 195-ФЗ хозяйствующие субъекты обязаны разрабатывать и реализовывать планы мероприятий по достижению квот выбросов в случае невозможности соблюдения установленных квот выбросов.

¹⁷ <https://pos.gosuslugi.ru/lkp/polls/>

Участники круглого стола обратили внимание, что в настоящее время в законодательстве Российской Федерации не предусмотрена ответственность хозяйствующих субъектов за несоблюдение требований законодательства о проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

На восполнение указанного пробела направлен разработанный Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации *проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части ответственности за нарушение законодательства о проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух»*¹⁸, размещенный 27 января 2022 года на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов для публичного обсуждения.

В соответствии с положениями законопроекта Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предлагается дополнить новой статьей 8.21.1, устанавливающей ответственность за нарушение требований законодательства о проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, в частности: за неразработку планов мероприятий по достижению квот выбросов в случае невозможности соблюдения установленных квот выбросов и невыполнение мероприятий, включенных в план мероприятий по достижению квот выбросов (часть 1 проектируемой статьи 8.21.1); недостижение хозяйствующими субъектами установленных квот выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух (часть 4 проектируемой статьи 8.21.1).

Участники круглого стола поддержали вышеуказанный проект федерального закона и отметили целесообразность его скорейшего внесения в установленном порядке на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

3. Обеспечение получения достоверных данных с источников загрязнения

¹⁸ <http://regulation.gov.ru/p/117556>

В целях получения объективных и оперативных (в режиме реального времени) данных об объемах выбросов загрязняющих веществ на объектах I категории, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду, положениями пунктов 9 и 10 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ) предусмотрено создание системы автоматического контроля, предусматривающей оснащение стационарных источников выбросов автоматическими средствами измерения и учета показателей выбросов загрязняющих веществ, а также техническими средствами фиксации и передачи информации о показателях выбросов загрязняющих веществ в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, на основании программы создания системы автоматического контроля.

Срок создания такой системы автоматического контроля не может превышать четыре года со дня получения или пересмотра комплексного экологического разрешения.

29 сентября 2022 года на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации внесен проект федерального закона № 202708-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁹ в части создания систем автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ на квотируемых объектах, а также повышения эффективности государственного экологического контроля (надзора) в отношении таких объектов. В частности, положениями законопроекта № 202708-8 предусмотрено приоритетное оснащение системами автоматического контроля стационарных источников выбросов, расположенных на квотируемых объектах. Кроме того, в целях реализации первоочередных действий по обеспечению развития российской экономики в условиях внешнего санкционного давления предлагается также оказание государственной поддержки при выполнении мероприятий, связанных с установкой систем автоматического контроля.

¹⁹ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/202708-8>

Поддерживая положения указанного законопроекта, участники круглого стола отметили, что скорейшее принятие и реализация его положений позволят получить полную и объективную информацию о снижении выбросов загрязняющих веществ, а также о достаточности и эффективности проводимых мероприятий по достижению квот выбросов и обеспечить достижение показателей федерального проекта «Чистый воздух».

4. Совершенствование системы ввода в эксплуатацию объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду

В соответствии с пунктом 2 статьи 69.2 Федерального закона № 7-ФЗ постановка на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, осуществляется на основании заявки о постановке на государственный учет, которая подается юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями *не позднее чем в течение шести месяцев со дня начала эксплуатации указанных объектов*. Согласно положениям пункта 2 статьи 65 Федерального закона № 7-ФЗ государственный экологический контроль осуществляется в отношении объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду с учетом их классификации²⁰. В соответствии с пунктом 4 статьи 4.2 Федерального закона № 7-ФЗ присвоение объекту, оказывающему негативное воздействие на окружающую среду, соответствующей категории осуществляется *при его постановке на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду*.

Участники круглого стола отметили, что с учетом приведенных норм существует возможность эксплуатации в течение довольно длительного периода времени (как минимум шесть месяцев) объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, без возможности осуществления в отношении них мероприятий государственного контроля (надзора) и мер административного воздействия в случае несоблюдения эксплуатантами

²⁰ Статья 4.2 Федерального закона № 7-ФЗ; подпункты «ж» и «з» пункта 8 Положения о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 года № 1096.

требований, например, по выбросу вредных веществ в атмосферный воздух или вредного физического воздействия на него²¹.

Учитывая изложенное, участники мероприятия предложили рассмотреть возможность внесения изменений в законодательство Российской Федерации в части ограничения эксплуатации (в том числе опытной) объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, до их постановки на государственный учет в установленном порядке.

5. Приоритетная модернизация объектов электрогенерации в субъектах Российской Федерации – участниках федерального проекта «Чистый воздух»

В целях реализации Российской Федерацией Парижского соглашения от 12 декабря 2015 года²² и Указа Президента Российской Федерации от 4 ноября 2020 года № 666 «О сокращении выбросов парниковых газов» разработана и утверждена Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года²³, предусматривающая достижение углеродной нейтральности в том числе за счет повсеместного замещения низкоэффективных котельных объектами когенерации. Достижение реализации целевого (интенсивного) сценария указанной стратегии планируется в том числе за счет применения энергоэффективных технологий и своевременного вывода из эксплуатации или модернизации морально и физически изношенного малопроизводительного оборудования.

В январе 2019 года Правительство Российской Федерации одобрило программу модернизации объектов электрогенерации до 2031 года, предусматривающую модернизацию старых тепловых генерирующих мощностей в объеме до 41 ГВт²⁴.

²¹ Статья 8.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

²² Парижское соглашение заключено в городе Париже 12 декабря 2015 года. Россия подписала данный документ в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2016 года № 670-р.

²³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 октября 2021 года № 3052-р «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года».

²⁴ <https://minenergo.gov.ru/node/13784>

Отбор проектов модернизации генерирующих объектов тепловых электростанций осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2019 года № 43.

Принимая во внимание, что основными загрязнителями в городах – участниках федерального проекта «Чистый воздух» являются промышленные предприятия, объекты генерации, объекты транспорта и частный сектор, отапливаемый углём²⁵, участники круглого стола предложили рассмотреть возможность нормативного закрепления приоритетного права реализации проектов по модернизации (реконструкции) генерирующих объектов тепловых электростанций, расположенных в городских поселениях и городских округах (в том числе с внутригородским делением) – участниках эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

б. Стимулирование хозяйствующих субъектов и граждан для применения наилучших доступных технологий в целях соблюдения экологических нормативов

В соответствии с пунктом 6 статьи 15 Федерального закона от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (далее – Федеральный закон № 96-ФЗ) органы исполнительной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут вводить ограничения использования нефтепродуктов и других видов топлива, сжигание которых приводит к загрязнению атмосферного воздуха на соответствующей территории, а также *стимулировать производство и применение экологически безопасных видов топлива* и других энергоносителей.

Одним из показателей национального проекта «Экология», на достижение которого направлен федеральный проект «Чистый воздух», является *создание благоприятных нормативных, финансовых и организационных условий* для модернизации производственных мощностей и процессов на основе наилучших доступных технологий с целью выполнения нормативных требований в сфере экологии.

²⁵ <http://kremlin.ru/events/president/news/67361>

В соответствии с приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 22 февраля 2022 года № 499 за счет субсидий из федерального бюджета федеральное государственное автономное учреждение «Российский фонд технологического развития» осуществляет поддержку проектов промышленных предприятий, направленных на реализацию мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в промышленных центрах России в рамках федерального проекта «Чистый воздух»²⁶.

В отдельных субъектах Российской Федерации были введены ограничения или запрет (в том числе временные) на использование твердых видов топлива для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, имеющих в собственности или на ином законном основании объекты, используемые для осуществления предпринимательской деятельности, которые имеют технологическое присоединение к системе централизованного теплоснабжения²⁷. Кроме того, предусмотрены различные меры стимулирования (субсидирования) по переводу частных домовладений с печного отопления на электрическое отопление²⁸.

В целях повышения эффективности мероприятий по снижению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, а также стимулирования хозяйствующих субъектов и граждан для применения наилучших доступных технологий в целях соблюдения экологических нормативов участники круглого стола предложили провести анализ реализации

²⁶ Приказ Минпромторга России от 22 февраля 2022 года № 499 «Об утверждении Порядка определения объема и условий предоставления из федерального бюджета субсидий федеральному государственному автономному учреждению «Российский фонд технологического развития» в целях поддержки проектов промышленных предприятий, направленных на реализацию мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в промышленных центрах России в рамках федерального проекта «Чистый воздух» национального проекта «Экология» и мероприятий по снижению негативного воздействия на реку Волгу, в том числе с использованием наилучших доступных технологий, в рамках федерального проекта «Оздоровление Волги» национального проекта «Экология» (зарегистрирован в Минюсте России 6 апреля 2022 года, регистрационный № 68105).

²⁷ Например, постановление Правительства Красноярского края от 8 июля 2022 года № 603-П «О введении ограничения на использование твердых видов топлива на территории городского округа город Красноярск Красноярского края» и другие.

²⁸ Например, постановление Президиума Правительства Республики Хакасия от 11 августа 2022 года № 147-п «О внедрении на территории Республики Хакасия пилотного проекта по переводу частных домовладений с печного отопления на электрическое отопление».

положений пункта 6 статьи 15 Федерального закона № 96-ФЗ для выявления наиболее успешных региональных практик в данной сфере и их последующего распространения во всех регионах страны.

Одновременно предлагается рассмотреть возможность проведения разъяснительной работы с котируемыми объектами о возможности получения льготных займов на реализацию мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в рамках программы по улучшению экологической обстановки, реализуемой федеральным государственным автономным учреждением «Российский фонд технологического развития», за счет субсидий из федерального бюджета.

7. Совершенствование системы информирования хозяйствующих субъектов и граждан о периодах неблагоприятных метеорологических условий

Участники круглого стола отметили, что неблагоприятные метеорологические условия (далее – НМУ) являются одной из значимых причин, способствующих повышению уровня загрязнения атмосферного воздуха, так как оказывают непосредственное влияние на скорость рассеивания и накопления выбросов вредных веществ в приземном слое атмосферы.

В соответствии с пунктом 3 статьи 19 Федерального закона № 96-ФЗ *при получении прогнозов НМУ* юридические лица, индивидуальные предприниматели, имеющие источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, обязаны *проводить мероприятия по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух*, согласованные с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными на осуществление регионального государственного экологического контроля (надзора). Требования к мероприятиям по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды НМУ, а также рекомендуемый перечень таких мероприятий утверждены приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 28 ноября 2019 года № 811²⁹.

²⁹ Приказ зарегистрирован в Минюсте России 24 декабря 2019 года, регистрационный № 56960.

Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 17 ноября 2011 года № 899³⁰ утвержден Порядок представления информации о НМУ, требования к составу и содержанию такой информации, порядок ее опубликования и предоставления заинтересованным лицам (далее – Порядок).

Порядок предназначен для использования заинтересованными лицами при регулировании выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в городских и иных поселениях в период НМУ (пункт 2 Порядка). Заинтересованными лицами в целях указанного Порядка являются в том числе *юридические лица, индивидуальные предприниматели, имеющие источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух* (подпункт 3 пункта 3 Порядка).

В соответствии с пунктом 4 Порядка представление информации о НМУ осуществляется территориальными органами и подведомственными организациями федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях.

В соответствии с пунктом 9 Порядка информация о НМУ по городскому и иному поселению, а также перечень отдельных источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, для которых составлены прогнозы НМУ, публикуются уполномоченным органом на его официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в течение двух часов с момента предоставления информации о НМУ заинтересованным лицам.

Согласно пункту 10 указанного Порядка информация о НМУ предоставляется на безвозмездной основе уполномоченными органами в территориальные органы федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление федерального государственного экологического надзора, и органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченные на осуществление регионального государственного

³⁰ Приказ зарегистрирован в Минюсте России 8 февраля 2012 года, регистрационный № 23173.

экологического надзора, по факсу, по электронной почте или с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

Вместе с тем положениями указанного Порядка не урегулированы *формы, способы и сроки направления информации хозяйствующим субъектам.*

Необходимо отметить, что в пункте 2 статьи 19 Федерального закона № 96-ФЗ закреплена обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации определения порядка проведения в городских и иных поселениях работ по регулированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды НМУ (пункт 1 указанной статьи), *в том числе подготовки и передачи соответствующих прогнозов.*

Участники дискуссии обратили внимание, что зачастую нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регламентирующие порядок организации и проведения работ по регулированию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в периоды НМУ, дублируют положения указанных выше приказов Минприроды России. При этом информирование хозяйствующих субъектов о НМУ осуществляется посредством размещения прогноза о НМУ на официальном сайте уполномоченного органа с обязательным назначением хозяйствующими субъектами ответственных лиц для отслеживания соответствующей информации о НМУ и доведения ее до сведения всех подразделений и производств, осуществляющих регулирование выбросов³¹.

Учитывая вышеизложенное, в целях обеспечения возможности принятия хозяйствующими субъектами оперативных мер реагирования по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в период НМУ представляется целесообразным уточнить положения указанного Порядка, закрепив в нем обязанность уполномоченных органов информирования

³¹ Например, раздел II Порядка организации и проведения работ по регулированию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий в городе Москве, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 25 июля 2017 года № 231-ПП, или раздел 3 Порядка организации и проведения работ по регулированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий на территории Нижегородской области, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 27 июля 2021 года № 645, и другие.

хозяйствующих субъектов о НМУ с использованием современных средств коммуникаций (группы в социальных сетях, мессенджеры и т.д.).

Отдельное внимание участники круглого стола уделили вопросам информирования населения о загрязнении атмосферного воздуха конкретными вредными веществами, включая данные о превышении их допустимых концентраций, особенно в периоды НМУ, а также рекомендациях по минимизации соответствующих рисков для здоровья.

Необходимо отметить, что в настоящее время в соответствии с положениями совместного приказа от 31 июля 2020 года № 578/365 Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации «Об утверждении Положения о системах оповещения населения» и части 1 статьи 66 Федерального закона от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи» уже осуществляется информирование населения о *фактических и прогнозируемых опасных природных явлениях и техногенных процессах, загрязнении окружающей среды, которые могут угрожать жизни или здоровью граждан, а также правилах поведения и способах защиты* посредством передачи пользователям услуг связи на пользовательское оборудование (оконечное оборудование) соответствующей экстренной информации.

Учитывая изложенное, предлагается проработать вопрос о возможности использования указанных выше систем оповещения населения в целях доведения до жителей населенных пунктов, особенно характеризующихся повышенным содержанием вредных веществ в атмосферном воздухе, информации о прогнозируемых периодах НМУ с указанием рекомендаций по поведению и снижению рисков для здоровья.

8. *Повышение эффективности государственного экологического контроля (надзора)*

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществлении

государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее – Постановление № 336) в 2022 году введены временные ограничения на проведение *плановых и внеплановых* контрольных (надзорных) мероприятий при осуществлении видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, проведение которых регулируется Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ) и Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

8.1. В соответствии с пунктом 1 и подпунктом «в» пункта 2 Постановления № 336 допускается в 2022 году проведение запланированных контрольных (надзорных) мероприятий в рамках *федерального* государственного надзора в области промышленной безопасности в отношении опасных производственных объектов, *отнесенных к II классу опасности*.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 10 Постановления № 336 допускается проведение профилактических мероприятий, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований, контрольных (надзорных) мероприятий *без взаимодействия*, мероприятий по контролю *без взаимодействия* в отношении контролируемых лиц, которые не требуют согласования с органами прокуратуры.

Одним из видов профилактических мероприятий, в соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 45 Федерального закона № 248-ФЗ, является профилактический визит, в ходе которого инспектор может осуществлять сбор сведений, необходимых для отнесения объектов контроля к категориям риска (часть 4 статьи 52 Федерального закона № 248-ФЗ). В соответствии с частью 7 Федерального закона № 248-ФЗ порядок и сроки проведения обязательного профилактического визита устанавливаются положением о виде контроля. В соответствии с частью 4 статьи 52 Федерального закона № 248-ФЗ и пунктом 21 Положения о федеральном *государственном экологическом контроле*

(надзоре), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 года № 1096, обязательные профилактические визиты проводятся в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска, а также в отношении контролируемых лиц, приступающих к осуществлению деятельности на таких объектах контроля. Кроме того, согласно части 6 статьи 52 Федерального закона № 248-ФЗ контролируемое лицо вправе отказаться от проведения обязательного профилактического визита.

Учитывая изложенное, в целях недопущения нарушения природоохранного законодательства предлагается рассмотреть возможность внесения изменений в действующее законодательство Российской Федерации, предусматривающее возможность проведения профилактических мероприятий в форме профилактических визитов в отношении *всех объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, вне зависимости от уровня такого воздействия*³², а также установление запрета на отказ контролируемого лица от профилактического визита в рассматриваемом случае³³.

Дополнительно предлагается проработать вопрос о привлечении к таким профилактическим визитам общественных инспекторов по охране окружающей среды в целях информирования общественности об их результатах.

8.2. В соответствии с пунктом 1 статьи 65 Федерального закона № 7-ФЗ государственный экологический контроль (надзор) осуществляется посредством *федерального государственного экологического контроля (надзора) и регионального государственного экологического контроля (надзора)*, предмет которых разграничен и зависит от категории, вида деятельности и места расположения контролируемого объекта (пункт 2 статьи 65 Федерального закона № 7-ФЗ). При этом согласно подпункту 2 пункта 2 статьи 65 Федерального закона № 7-ФЗ региональный государственный контроль осуществляется в

³² Часть 1 статьи 4.2 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

³³ По аналогии с подпунктом «г» пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

отношении объектов, *не подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (надзору)*. Осуществление муниципального экологического контроля (надзора) действующим законодательством Российской Федерации не предусмотрено.

Как отметили участники круглого стола, с учетом отсутствия специальных познаний в области государственного экологического контроля (надзора) жители соответствующих населенных пунктов преимущественно обращаются с жалобами о загрязнении атмосферного воздуха в муниципальные органы власти, которые не обладают полномочиями по осуществлению контрольных (надзорных) мероприятий в отношении объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду³⁴.

В условиях введенного в 2022 году временного моратория на проведение контрольных (надзорных) мероприятий согласно положениям пункта 3 Постановления № 336 внеплановые проверки тем не менее могут осуществляться исключительно при непосредственной угрозе причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан или возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера при условии согласования такой проверки с органами прокуратуры.

При этом, как дополнительно отметили участники мероприятия, выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух зачастую носят интенсивный, но кратковременный характер, что с учетом времени рассмотрения жалоб (обращений) и сроков согласования внеплановых проверочных мероприятий делает практически невозможным оперативное реагирование на зафиксированные жителями факты негативных выбросов в атмосферу.

В связи с изложенным участники дискуссии предложили обсудить возможность расширения полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного

³⁴ В соответствии с положениями статьи 7 Федерального закона от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области охраны атмосферного воздуха в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

экологического контроля (надзора), муниципальных органов власти для обеспечения возможности оперативного реагирования на обращения граждан и общественных организаций по фактам выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, в том числе путем нормативного закрепления таких полномочий.

Одновременно в целях обеспечения эффективного взаимодействия органов власти всех уровней с гражданами и общественными организациями по зафиксированным фактам выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и принятия мер оперативного реагирования по их устранению участники круглого стола предложили рассмотреть возможность создания федеральной или региональных интерактивных экологических карт, основой для которых будут являться данные о поставленных на учет объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и выбрасываемых в атмосферный воздух загрязняющих веществах, с обеспечением возможности жителям населенных пунктов и общественным организациям отмечать на таких картах новые объекты, осуществляющие выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, и получением от уполномоченных органов власти информации о принятых в отношении указанных новых объектов мерах.

В качестве пилотного проекта участники дискуссии предложили рассмотреть возможность создания таких карт в субъектах Российской Федерации – участниках федерального проекта «Чистый воздух».

9. Совершенствование информационного сопровождения системы государственного экологического мониторинга, модернизация и развитие наблюдательной сети

В соответствии с частью 5 статьи 2 Федерального закона № 195-ФЗ для обеспечения органов государственной власти, организаций и населения информацией о состоянии, загрязнении атмосферного воздуха, комплексной оценки и прогноза его состояния, а также для оценки вредного воздействия на человека факторов среды обитания создается федеральная государственная информационная система мониторинга качества атмосферного воздуха на

территориях эксперимента. Правила создания и эксплуатации указанной федеральной государственной информационной системы, а также перечень включаемой в неё информации утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2019 года № 1806.

Результаты мониторинга атмосферного воздуха должны включаться в федеральную государственную информационную систему мониторинга качества атмосферного воздуха на территориях эксперимента³⁵. Поставщиком такой информации является Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет).

Государственный мониторинг атмосферного воздуха в соответствии с пунктом 3 статьи 63.1 Федерального закона № 7-ФЗ и пункта 2 статьи 23 Федерального закона № 96-ФЗ является одной из подсистем *единой системы государственного экологического мониторинга* (государственного мониторинга окружающей среды)³⁶. При этом согласно положениям статьи 63 Федерального закона № 7-ФЗ одним из ключевых средств осуществления государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) является *создание и обеспечение функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов* в рамках подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды).

Создание и обеспечение функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов в рамках подсистем единой системы государственного экологического мониторинга осуществляются *различными органами власти и организациями* в соответствии с их компетенцией. Общая координация работ по организации и функционированию единой системы

³⁵ Пункт 10 Перечня информации, включаемой в федеральную государственную информационную систему мониторинга качества атмосферного воздуха в городских округах Братск, Красноярск, Липецк, Магнитогорск, Медногорск, Нижний Тагил, Новокузнецк, Норильск, Омск, Челябинск, Череповец и Чита, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2019 года № 1806.

³⁶ https://www.mnr.gov.ru/activity/directions/gosudarstvennyy_ekologicheskij_monitoring/

мониторинга осуществляется Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации³⁷.

Как отмечено в Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата)³⁸, важнейшей частью наблюдательной сети является *государственная наблюдательная сеть* – наблюдательная сеть федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, совмещающая функции климатической (основа мониторинга климата) и синоптической (основа оперативного гидрометеорологического обеспечения) сетей, которая обеспечивает проведение 30 видов наблюдений – метеорологических, гидрологических, аэрологических и других наблюдений. Организационные основы построения государственной наблюдательной сети установлены в руководящем документе «РД 52.04.567-2003. Руководящий документ. Положение о государственной наблюдательной сети»³⁹.

Согласно положениям пункта 3 статьи 23 Федерального закона № 96-ФЗ территориальные органы федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды совместно с территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях устанавливают и пересматривают *перечень объектов, владельцы которых должны осуществлять мониторинг атмосферного воздуха*.

Исходя из совокупного анализа норм статьи 67 Федерального закона № 7-ФЗ, статьи 25 Федерального закона № 96-ФЗ и приказа Минприроды России от 18 февраля 2022 года № 109 «Об утверждении требований к содержанию программы производственного экологического контроля, порядка и сроков представления отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля»⁴⁰, организации, оказывающие

³⁷ Пункты 3 и 4 Положения о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 9 августа 2013 года № 681.

³⁸ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2010 года № 1458-р.

³⁹ Утвержден Росгидрометом и введен в действие 1 июля 2003 года.

⁴⁰ Зарегистрирован в Минюсте России 25 февраля 2022 года, регистрационный № 67461.

негативное воздействие на окружающую среду, в рамках осуществления производственного экологического контроля должны осуществлять мониторинг выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух. При этом для объектов I категории установлены требования по оснащению стационарных источников выбросов загрязняющих веществ автоматическими средствами измерения и учета показателей выбросов загрязняющих веществ, а также техническими средствами фиксации и *передачи информации о показателях выбросов загрязняющих веществ в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, на основании программы создания системы автоматического контроля.*

Из приведенных выше норм следует, что в настоящее время одновременно функционируют несколько информационных систем, в которых может аккумулироваться информация о состоянии атмосферного воздуха и результатах его мониторинга, предоставляемая уполномоченными органами власти всех уровней и организациями. Кроме того, в России создана и функционирует Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС)⁴¹, объединяющая в себе официальные государственные информационные статистические ресурсы, формируемые субъектами официального статистического учета в рамках реализации федерального плана статистических работ⁴², включая статистическую информацию о достижении показателей национального проекта «Экология»⁴³. Также в рамках национального проекта «Экология» планируется реализовать новый федеральный проект «Комплексная система мониторинга качества окружающей среды»⁴⁴ национального проекта «Экология», предусматривающий создание системы экомониторинга. Предполагается, что к 2030 году система экомониторинга свяжет данные, в том числе находящиеся в иных информационных системах, о воде, почве, воздухе,

⁴¹ <https://fedstat.ru/>

⁴² Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2010 года № 367 «О единой межведомственной информационно-статистической системе».

⁴³ Пункт 2.9 федерального плана статистических работ, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 671-р.

⁴⁴ <http://government.ru/news/44457/>

недрах, выбросах и поглощении парниковых газов, а также источниках негативного воздействия на окружающую среду и объектах накопленного экологического вреда.

Учитывая изложенное, важным представляется обеспечить согласованное функционирование различных систем мониторинга (разграниченных как по ведомственному, так и по территориальному принципу), обеспечивающих сбор, обработку, хранение и распространение информации (в том числе оценку и прогноз) о состоянии окружающей среды, включая интеграцию данных о мониторинге атмосферного воздуха, полученных как с помощью систем автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ, так и иных данных, полученных в рамках осуществления хозяйствующими субъектами производственного экологического контроля. В целях раскрытия экологической информации и обеспечения доступа к ней всем заинтересованным лицам, включая жителей населенных пунктов, предлагается рассмотреть возможность включения всех данных единой системы государственного экологического мониторинга в ЕМИСС.

Принимая во внимание, что состояние окружающей среды оказывает непосредственное влияние на качество жизни и здоровья населения, в целях получения объективной картины влияния состояния и загрязнения атмосферного воздуха на здоровье граждан и выработки мер оперативного реагирования по снижению рисков заболеваний и смертности, вызванных повышением уровня загрязнения атмосферного воздуха, участники круглого стола предложили рассмотреть возможность синхронизации данных единой системы государственного экологического мониторинга со статистическими данными о состоянии здоровья населения, уделив особое внимание мониторингу состояния здоровья наиболее уязвимых групп населения – детей (респираторные заболевания) и пожилых граждан (сердечно-сосудистые, онкологические заболевания).

Отдельно участники круглого стола отметили, что существующая государственная наблюдательная сеть (а именно количество и

месторасположение действующих стационарных постов и их оснащённость) не в полной мере обеспечивают получение адекватной оценки состояния атмосферного воздуха в условиях быстроразвивающихся территорий и промышленности.

В рамках федерального проекта «Чистый воздух» и государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды»⁴⁵ предусмотрена реализация мероприятий по модернизации и развитию государственной наблюдательной сети за загрязнением атмосферного воздуха. В целях обеспечения достижения национальных целей по снижению уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах необходимо обеспечить дальнейшую модернизацию и развитие (повышение плотности) наблюдательной сети, а также предлагается рассмотреть возможность увеличения финансового обеспечения соответствующих мероприятий, предусмотренных в указанных выше федеральном проекте и государственной программе.

Учитывая вышеизложенное, принимая во внимание высокую социальную значимость достижения национальных целей развития в сферах экологии и демографии, а также необходимость обеспечения баланса между социально-экономическим развитием страны и мерами государственной политики в области охраны окружающей среды, Общественная палата рекомендует:

Федеральному Собранию Российской Федерации рассмотреть возможность скорейшего принятия и одобрения проекта федерального закона № 202708-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части создания систем автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ на квотируемых объектах, а также повышения эффективности государственного экологического контроля (надзора) в отношении таких объектов.

Правительству Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации рассмотреть возможность

⁴⁵ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 326.

скорейшего внесения в установленном порядке на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации *проекта федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части ответственности за нарушение законодательства о проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух»*⁴⁶.

Правительству Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации рассмотреть возможность:

1. Разработки и внесения на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона, предусматривающего установление ограничения эксплуатации (в том числе опытной) объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, до их постановки на государственный учет в установленном порядке.

2. Расширения полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного экологического контроля (надзора), муниципальных органов власти для обеспечения возможности оперативного реагирования на обращения граждан и общественных организаций по фактам выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, в том числе путем нормативного закрепления таких полномочий.

3. Разработки проектов нормативных правовых актов, предусматривающих:

– возможность проведения профилактических мероприятий в форме профилактических визитов в отношении *всех* объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, вне зависимости от уровня такого воздействия, а также установление запрета на отказ контролируемого лица от профилактического визита в рассматриваемом случае;

– закрепление приоритетного права реализации проектов по модернизации (реконструкции) генерирующих объектов тепловых

⁴⁶ <http://regulation.gov.ru/p/117556>

электростанций, расположенных в городских поселениях и городских округах (в том числе с внутригородским делением) – участниках эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

4. Проработки вопроса о возможности привлечения к профилактическим мероприятиям в форме профилактических визитов в отношении объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, общественных инспекторов по охране окружающей среды в целях информирования общественности об их результатах.

Министерству финансов Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды рассмотреть возможность увеличения финансового обеспечения мероприятий по модернизации и развитию государственной наблюдательной сети за загрязнением атмосферного воздуха, предусмотренных в федеральном проекте «Чистый воздух» национального проекта «Экология» и государственной программе Российской Федерации «Охрана окружающей среды».

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации рассмотреть возможность уточнения *Порядка представления информации о неблагоприятных метеорологических условиях, требований к составу и содержанию такой информации, порядка ее опубликования и предоставления заинтересованным лицам*, утвержденного приказом от 17 ноября 2011 года № 899, закрепив в нем обязанность информирования уполномоченными органами хозяйствующих субъектов и иных заинтересованных лиц о НМУ с использованием современных средств коммуникаций (группы в социальных сетях, мессенджеры и т.д.).

Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерству природных ресурсов и экологии

Российской Федерации рассмотреть возможность использования систем оповещения населения в целях доведения до жителей населенных пунктов, особенно характеризующихся повышенным содержанием вредных веществ в атмосферном воздухе, информации о прогнозируемых периодах НМУ с указанием рекомендаций по поведению и снижению рисков для здоровья, в том числе посредством передачи пользователям услуг связи на пользовательское оборудование (оконечное оборудование) соответствующей экстренной информации.

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации рассмотреть возможность проработки вопроса о проведении на системной основе жителей субъектов Российской Федерации – участников федерального проекта «Чистый воздух», об их удовлетворенности достигнутыми показателями реализации федерального проекта, а также качеством воздуха, воды и экологической обстановкой в целом с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг.

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службе государственной статистики совместно с иными заинтересованными организациями рассмотреть возможность обеспечения согласованного функционирования различных систем мониторинга (разграниченных как по ведомственному, так и по территориальному принципу), обеспечивающих сбор, обработку, хранение и распространение информации (в том числе оценку и прогноз) о состоянии окружающей среды, включая интеграцию данных о мониторинге атмосферного воздуха, полученных как с помощью систем автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ, так и иных данных, полученных в рамках осуществления хозяйствующими субъектами производственного экологического контроля. В

целях раскрытия экологической информации и обеспечения доступа к ней всем заинтересованным лицам, включая жителей населенных пунктов, рекомендуется рассмотреть возможность включения всех данных единой системы государственного экологического мониторинга в ЕМИСС.

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службе государственной статистики совместно с иными заинтересованными организациями рассмотреть возможность синхронизации данных единой системы государственного экологического мониторинга со статистическими данными о состоянии здоровья населения, уделив особое внимание мониторингу состояния здоровья наиболее уязвимых групп населения – детей (респираторные заболевания) и пожилых граждан (сердечно-сосудистые, онкологические заболевания).

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации и руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации – участников федерального проекта «Чистый воздух» национального проекта «Экология» рассмотреть возможность создания федеральной или региональных интерактивных экологических карт, основой для которых будут являться данные о поставленных на учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и выбрасываемых в атмосферный воздух загрязняющих веществ, с обеспечением возможности жителям населенных пунктов и общественным организациям отмечать на таких картах новые объекты, осуществляющие выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, и

получением от уполномоченных органов власти информации о принятых в отношении указанных новых объектов мерах.

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации и руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации – участников федерального проекта «Чистый воздух» национального проекта «Экология» рассмотреть возможность:

1. Обеспечения раскрытия информации о состоянии окружающей среды (экологической информации), доведения до населения информации о реализации федерального проекта «Чистый воздух» и достижения его целей и показателей с использованием всех доступных, в том числе современных средств: печатные издания, теле- и радиовещание, возможности информационно-коммуникационной сети «Интернет», включая официальные сайты органов власти всех уровней, органов местного самоуправления и социальные сети, мессенджеры и приложения для мобильных устройств, наружные билборды, плакаты, объявления в общественном транспорте и организациях.

2. Проведения на системной основе опросов жителей субъектов Российской Федерации – участников федерального проекта «Чистый воздух» об их удовлетворенности достигнутыми показателями реализации федерального проекта, а также качеством воздуха, воды и экологической обстановкой в целом и последующей выработки комплекса мер, направленных на повышение эффективности реализации указанного федерального проекта в частности и снижения негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека в целом. Для обеспечения сопоставимости результатов опросов, проводимых в разных субъектах Российской Федерации, и последующего анализа выявляемых тенденций рекомендуется рассмотреть возможность выработки единой методологии таких опросов, учитывающих различные возрастные и социальные группы (пожилые люди, дети, лица с хроническими заболеваниями, многодетные родители и другие), а также присущие данным группам населения риски. Для

проведения оценки общественной приемлемости результатов указанного федерального проекта рекомендуется рассмотреть возможность формирования при уполномоченных органах государственной власти коллегиальных органов (экспертных советов) с включением в них представителей медицинского сообщества, прежде всего экспертов в области респираторных, сердечно-сосудистых и онкологических заболеваний.

3. Проведения анализа реализации положений пункта 6 статьи 15 Федерального закона от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» для выявления наиболее успешных региональных практик, направленных на стимулирование хозяйствующих субъектов и граждан для применения наилучших доступных технологий в целях соблюдения экологических нормативов и повышения эффективности мероприятий по снижению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их последующего распространения во всех регионах страны.

4. Проведения разъяснительной работы с котируемыми объектами о возможности получения льготных займов на реализацию мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в рамках программы по улучшению экологической обстановки, реализуемой федеральным государственным автономным учреждением «Российский фонд технологического развития», за счет субсидий из федерального бюджета.

Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды рассмотреть возможность обеспечения дальнейшей модернизации и развития (повышение плотности) наблюдательной сети за загрязнением атмосферного воздуха.