

ОБЩЕСТВЕННЫЙ СОВЕТ
при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования
г. Москва

18 сентября 2020 г.

№ 74

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Общественного совета при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования «О ходе реализации и корректировки нацпроекта «Экология» и федерального проекта «Чистый воздух»

На заседании 18 сентября 2020 года Общественным советом при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования был рассмотрен вопрос о ходе реализации и корректировки нацпроекта «Экология» и федерального проекта «Чистый воздух».

Вопросы реализации федерального проекта «Чистый воздух», входящего в национальный проект «Экология», неоднократно обсуждались на заседаниях Общественного совета при Росприроднадзоре с оформлением соответствующих заключений: 28.09.2018 рассмотрен доклад Росприроднадзора «О рассмотрении паспорта национального проекта «Экология», в части задач, результатов, мероприятий за которые ответственен Росприроднадзор, 25.04.2019 рассмотрен доклад Росприроднадзора «О реализации федерального проекта «Чистый воздух» в городе Красноярске» с приглашением общественной палаты Красноярского края, 29.11.2019 рассмотрен вопрос «Обсуждение проблематики загрязнения атмосферного воздуха автомобильным транспортом в крупных городах на примере города Москвы».

Общественный совет при Росприроднадзоре отмечает, что Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474) в рамках национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» установлены целевые показатели к 2030 году:

- создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100 процентов и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза;
- снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в два раза;
- ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, озера Байкал и Телецкое.

В соответствии с Указом № 474 Правительству РФ поручено до 30.10.2020:

а) представить предложения по приведению Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в соответствие с настоящим Указом;

б) скорректировать (разработать) при участии Государственного Совета Российской Федерации и представить на рассмотрение Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам национальные проекты, направленные на достижение национальных целей,

определенных в пункте 1 настоящего Указа, и целевых показателей, установленных пунктом 2 настоящего Указа.

Согласно отчету, опубликованному на официальном сайте Счетной палаты по итогам мониторинга реализации нацпроекта «Экология», установлен риск «технической» реализации федерального проекта «Чистый воздух» – когда предусмотренные мероприятия и показатели будут выполнены, но результат в виде ощутимых изменений экологической ситуации не будет достигнут.

Также при разработке федерального проекта не учтено, что без снижения выбросов загрязняющих веществ, концентрация которых превышает установленные нормативы, возможно не достижение цели национального проекта по кардинальному снижению уровня загрязнения атмосферного воздуха.

На момент проведения данного заседания Общественного совета при Росприроднадзоре разработаны и согласованы с куратором национального проекта «Экология» методики расчета показателей для измерения национальной цели развития Российской Федерации до 2030 года «Комфортная и безопасная среда для жизни»: «Создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100 процентов и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза», «Снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в два раза», «Ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, озера Байкал и Телецкое», а также планы мероприятий по устранению препятствий формирования системы мониторинга указанных показателей.

В соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина от 18.07.2020 № ММ-П6-7966 методики должны быть утверждены до 1 октября 2020 года.

14 сентября 2020 года куратором национального проекта «Экология» согласованы предложенные Минприроды России изменения перечня общественно-значимых результатов (далее – ОЗР). Формулировки ОЗР синхронизированы с положениями вышеуказанного Указа Президента Российской Федерации. Новая редакция ОЗР:

- Обеспечено снижение экологической нагрузки на население за счет сокращения захоронения твердых коммунальных отходов, в том числе прошедших обработку (сортировку).
- Ликвидация несанкционированных свалок в границах городов.
- Ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде.
- Снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека.
- Сохранение и восстановление водных объектов, включая реку Волгу, озера Байкал и Телецкое.
- С участием населения реализованы экологические проекты по очистке берегов водных объектов, по охране, защите и воспроизводству лесов.
- Предприятиям созданы благоприятные нормативные, финансовые и организационные условия для модернизации производственных мощностей и процессов на основе наилучших доступных технологий с целью выполнения нормативных требований в сфере экологии.
- Создание современной инфраструктуры, обеспечивающей безопасное обращение с отходами I и II классов опасности.

- Созданы условия устойчивого развития особо охраняемых природных территорий и экологического туризма.

- Сохранение лесов страны в целях обеспечения комфортной и безопасной среды для жителей Российской Федерации.

Рабочей группой Госсовета Российской Федерации по направлению «Экология и природные ресурсы» предлагается при проведении работы по корректировке нацпроекта «Экология» от 22.07.2020 определить следующие основные принципы при доработке предложений по корректировке нацпроекта «Экология»:

- рабочей группе сформулировать идеологию и миссию нацпроекта, заложив в них концептуально все основные направления экологической повестки, а именно: международная климатическая и экологическая повестка, сохранение и воспроизводство лесов, биоразнообразие и другие аспекты;

- при принятии решений о приоритизации проектов, реализуемых в рамках мероприятий федеральных проектов необходимо исходить из действительного негативного воздействия на здоровье человека, которое оказывают объекты накопленного вреда, промпредприятия, осуществляющие сбросы и выбросы и др.;

- определить в качестве приоритетного проект создания комплексной цифровой системы мониторинга окружающей среды (атмосферный воздух, вода), обращения с отходами, лесного хозяйства, предложить сформировать отдельный федеральный проект;

- пересмотреть концептуальный подход к реализации федеральных проектов, а именно: комплексно решать вопросы обращения с отходами (промотходы, отходы 3-5 классов, наряду с твердыми коммунальными отходами и отходами 1-2 класса, ликвидацией объектов накопленного вреда), комплексно решать вопросы сохранения водных объектов – не ограничиваться объектами, поименованными в Указе;

- мероприятия по внедрению НДТ реализовывать не в рамках отдельного федерального проекта, а предусмотреть в каждом федеральном проекте конкретные показатели экоэффективности, которые непосредственно увязываются с применением современных экологически эффективных технических (технологических) решений – снижение отходообразования, снижение выбросов и сбросов;

- в рамках федерального проекта «Чистая страна» (или комплексного проекта по обращению с отходами) необходимо предусмотреть инвентаризацию объектов накопленного вреда в целях формирования полных и достоверных данных в госреестре объектов накопленного вреда;

- мероприятия по повышению качества питьевой воды для населения (федпроект «Чистая вода») реализовывать в рамках нацпроекта «Жилье и городская среда».

С учетом поступивших предложений и докладов от участников заседания Общественный совет при Росприроднадзоре отмечает.

1. Отходы III, IV, V классов опасности, за исключением ТКО, не входят в национальный проект «Экология», тогда как с 2016 по 2021 годы осуществляется последовательный запрет на размещение именно этих отходов (масла, электроника, шины, аккумуляторы, батарейки, стекло и др.) на полигонах, в отношении, в том числе, этих отходов введена ответственность производителей и импортёров за утилизацию, кроме того эти отходы являются объектом раздельного сбора и целью сортировки при построении системы обращения с ТКО. Отсутствие отходов III, IV, V классов опасности в национальном проекте «Экология» – техническая

недоработка, препятствующая достижению целей и задач национального проекта. Без решения этого вопроса меры экономического и административного стимулирования не распространяются на значительную часть отходов от использования товаров, в том числе, запрещённых к размещению на полигонах.

Общественный совет при Росприроднадзоре считает необходимым в рамках национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» внести в национальный проект "Экология" (ч 2. Цели, целевые и дополнительные показатели национального проекта, п. 1. Эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 г. несанкционированных свалок в границах городов) цели, целевые и дополнительные показатели в части обращения с отходами III, IV, V классов опасности, не являющихся ТКО.

2. Наиболее обсуждаемым целевым показателем, направленным на достижение национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» согласно Указу № 474, является снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в 2 раза. Действующим законодательством не определено понятие «опасные вещества». Но, исходя из наименования целевого показателя, становится очевидным, что это вещества, формирующие уровень загрязнения атмосферного воздуха и влияющие на заболеваемость населения. По мнению представителей Вологодской области, чтобы определить города, для которых необходимо установить целевой показатель, перечень веществ и количество их снижения, требуется дополнительно провести на их территории для уточнения существующего положения инвентаризацию источников выбросов загрязняющих веществ и оценку рисков для здоровья человека.

При этом, предлагается определить критерии определения таких опасных веществ при корректировке национальных проектов. Такими критериями могут выступить (совместно):

- 1) принадлежность веществ к 1-2 классам опасности (чрезвычайно опасные и высокоопасные);
- 2) наличие превышений среднегодовых нормативов предельно допустимых концентраций (ПДК) по данным веществам;
- 3) негативное влияние концентрации данных веществ на комплексный индекс загрязнения атмосферы (КИЗА), рассчитываемый Росгидрометом и т.д.

Учитывая, что в отличие от предыдущего акта, действие нового Указа в части чистого воздуха распространяется на территорию всей Российской Федерации, считаем также целесообразным предложить критерии по определению городов, подлежащих включению в новую версию национального проекта «Экология». Такими критериями могут выступить:

- 1) высокий и очень высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха по данным Росгидромета;
- 2) наличие техногенных катастроф в недавнем прошлом, сопровождавшихся выбросами загрязняющих веществ с многократными превышениями нормативов ПДК;
- 3) наличие технической возможности у промпредприятий сократить негативное воздействие на окружающую среду.

Дифференцированный подход к таким городам и целевым показателям должен устанавливаться с учетом уровня загрязнения атмосферного воздуха, результатов проведенной работы по оценке рисков для здоровья человека, требуемого объема снижения выбросов для достижения нормативных показателей.

Благодаря применению вышеуказанных критериев и подходов, возможно сфокусироваться на снижении концентраций действительно опасных веществ в атмосферном воздухе в наиболее нуждающихся городах.

3. Субъектами Российской Федерации отмечаются следующие проблемы реализации Комплексного Плана снижения выбросов загрязняющих веществ (далее – Комплексный план):

- Реализация мероприятий Комплексного Плана осуществляется за счет региональных средств (замена муниципального транспорта) и за счет внебюджетных средств. Субсидии из Федерального бюджета в 2019-2020 гг. по Липецкой области не предоставлены.

- Отсутствие необходимых нормативных правовых актов для получения субсидий из Федерального бюджета (Правила предоставления субсидий есть, но отсутствует порядок предоставления субсидий, утвержденная форма заявки, критерии отбора субъектов, утвержденные методики расчета экологического эффекта).

- Наличие разных значений целевого показателя по снижению выбросов загрязняющих веществ в Комплексном плане - 1,93% - и в Соглашении между администрацией Липецкой области и Росприроднадзором, размещенном в ГИИС «Электронный бюджет», – 22%. Информация о невозможности достижения 22% направлялась администрацией Липецкой области неоднократно (исх. № ИА-2919 от 30.10.2018, № ИА-2920 от 30.10.2018, НТ-143 от 23.01.2019, НТ-777 от 18.03.2019, № НТ-4211 от 31.12.2019, № 47-385 от 03.02.2020, № 02-07-140/1083 от 29.04.2020, № И47-1766 от 13.05.2020, № И47-1792 от 15.05.2020).

- Перенос сроков актуализации Комплексного плана, предусмотренной паспортом федерального проекта «Чистый воздух» (предложения об актуализации КП направлялись неоднократно: исх. № 02-07-117/937 от 26.04.2019, № 47-2440 от 26.06.2019, № 02-07-283И47-3774 от 18.09.2019).

- Изначально мероприятие ФП «Чистый воздух» по проведению аудита мероприятий, включенных в комплексные планы с учетом инвентаризации выбросов ЗВ в атмосферный воздух, анализа данных инструментальных наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха планировалось завершить 1 апреля 2019 года, а мероприятие по проведению актуализации ФП «Чистый воздух» и комплексных планов мероприятий с учетом сводных расчетов допустимого в этих городах негативного воздействия на окружающую среду - до 15 мая 2019 года. Далее, корректировку паспорта федерального проекта «Чистый воздух» и актуализацию Комплексного плана предполагается осуществить не ранее июля 2020 года (исх. Минприроды РФ № 02-19-29/13456 от 13.06.19).

- Заключенные в 2019 году четырехсторонние соглашения с крупнейшими предприятиями области с обязательствами снижения ими совокупного объема выбросов на 2,4% привели к невозможности побуждения вышеуказанных предприятий (85% выбросов на территории города) к более высокому проценту снижения выбросов.

4. Также возникают проблемы реализации субъектом Российской Федерации (Липецкой областью) 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» (далее – Федеральный закон №195-ФЗ).

Согласно Федеральному закону №195-ФЗ руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ несет персональную

ответственность за достижение целевых показателей, включенных в комплексный план. При этом к зоне ответственности региональной власти относится обеспечение снижения выбросов от объектов транспортной, коммунальной, социальной инфраструктур. Мероприятия по снижению выбросов на данных объектах разрабатываются на основании результатов проведения сводных расчетов.

Отсутствие результатов проведения сводных расчетов в установленные законом сроки (1 мая 2020 года) не позволяет приступить к разработке эффективных мероприятий по снижению выбросов от объектов транспортной инфраструктуры (снижение выбросов от коммунальной и социальной инфраструктур в г. Липецке не требуется).

Отсутствие результатов проведения сводных расчетов и результатов расчета и оценки рисков для здоровья человека приводит к риску неисполнения администрацией Липецкой области требований Федерального закона №195-ФЗ по утверждению перечня компенсационных мероприятий для каждой территории эксперимента в установленные сроки (1 ноября 2020 года).

До настоящего времени отсутствует понимание, будет ли изменение показателя Комплексного плана в меньшую сторону в случае, если юридическое лицо, осуществляющее хозяйственную деятельность на котируемых объектах, не имея возможности достижения квот выбросов, включает в план компенсационные мероприятия из установленного перечня, не обеспечивающие снижение выбросов на требуемую величину (например, посадка зеленых насаждений, строительство объектов заправки транспортных средств природным газом и т.п.).

5. Согласно данным ФГБУ «Главная геофизическая обсерватория им. А.И. Воейкова» за 2019 из 12 городов, включенных в федеральный проект «Чистый воздух» только 4 имеют очень высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха, 2 города – высокий, еще 2 города – повышенный и 4 города – низкий.

Таким образом, целевые показатели национального и федерального проектов распространяются на города с разным уровнем загрязнения атмосферного воздуха, разными валовыми показателями выбросов, разной структурой веществ.

Тем не менее, национальным проектом (а затем и федеральным проектом) установлен единый для всех городов целевой показатель 2.1. «Снижение совокупного объема выбросов за отчетный год, %», предполагающий снижение выбросов на 22% к 2024 году.

По данным Росгидромета за 2019 год только 6 из 40 городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха включены в федеральный проект «Чистый воздух». Остальные 6 городов, включенных в федеральный проект (Липецк, Медногорск, Нижний Тагил, Челябинск, Череповец, Омск), характеризуются повышенным, или низким уровнем загрязнения атмосферного воздуха. При этом в 18 городах с очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха проживают более 2,3 % населения - 3,3 млн. человек.

Общественный совет при Росприроднадзоре считает целесообразным включение в федеральный проект «Чистый воздух» городов, характеризующихся высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха, а также установить целевой показатель 2.1. Национального проекта «Экология» (с дальнейшей корректировкой федерального проекта «Чистый воздух») индивидуально для каждого города, с учетом фактора снижения концентраций загрязняющих веществ, оказывающих наиболее негативное влияние на качество атмосферного воздуха.

Необходимо отметить, что работа в данном направлении ведется в соответствии с пп. «в» п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ) в рамках национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» установлен новый целевой показатель в части обеспечения качества атмосферного воздуха, а именно: снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в два раза.

Ввиду этого, в соответствии с п. 3 Указа, Правительству Российской Федерации поручено скорректировать национальные проекты, направленные на достижение национальных целей и целевых показателей, определенных Указом, вследствие чего ожидается уточнение списка городов, перечня мероприятий и объемов финансирования, относящихся к федеральному проекту «Чистый воздух».

6. Кроме того, различные ЗВ имеют разное влияние на здоровье и важно иметь исходные данные мониторинга по тем из веществ, которые особо опасны для здоровья (сероводород, фенол, бенз(а)пирен, пыль 2.5PM и 10PM). Соответственно критерий снижения в 22% целесообразно применять не к валовой сумме выбросов, а к сводным значениям, в расчете которых наиболее опасные вещества участвуют с большим «весом» (как делается при расчетах КИЗА).

В 2016 г. по оценке ВОЗ в мире 7,6% всей смертности было связано с загрязнением атмосферного воздуха. Для здоровья населения имеют значение массовая концентрация частиц диаметром менее 10 мкм (PM10) и частиц диаметром менее 2,5 мкм (PM2,5). В глобальном масштабе на счет воздействия PM относят приблизительно 3% случаев смерти от кардиопульмонарной патологии и 5% случаев смерти от рака легкого. Самыми опасными являются частицы наименьшего размера, воздействие которых связано с отдаленными повреждениями дыхательной и сердечно-сосудистой систем.

В настоящее время достаточно трудно количественно оценить преждевременную смертность, связанную с загрязнением воздуха, в регионах, где качество воздуха не контролируется. Согласно текущим оценкам на фоне других государств мира ситуация по контролю уровня взвешенных частиц в атмосферном воздухе в России сопоставима со странами Африки. Модельные прогнозы, основанные на текущем сценарии выбросов, показывают, что к 2050 г. вклад загрязнения атмосферного воздуха в преждевременную смертность может удвоиться (Lelieveld et al., 2015).

Общественный совет при Росприроднадзоре считает необходимым дополнить мероприятия федерального проекта «Чистый воздух» аналитическими исследованиями, позволяющими оценить воздействие загрязненного воздуха на здоровье населения России и возможные сценарии изменения в состоянии здоровья населения при воздействии различного уровня загрязнения.

7. Также важна, точка отсчета. От какого года считать 22% сокращений. Города и компании уже достигшие сокращения выбросов, окажутся аутсайдерами в сравнении с теми, кто год за годом откладывал модернизацию.

Общественный совет при Росприроднадзоре считает, что результаты реализации мероприятий должны учитывать динамику валовых и сводных выбросов, достигнутую не только в период выполнения национального проекта, но и в предшествовавшие ему годы.

Модернизация производства и равнозначное сокращение выбросов в моногородах и городах с многоотраслевой промышленностью и инфраструктурой

требует разных способов решения и, соответственно, разных критериев оценки успешности.

8. Проработка путей реализации задач проекта ведется органами власти и бизнесом с ориентацией на применение разных вариантов государственно-частного партнерства (ГЧП), а участие общества сводится к мониторингу удовлетворенности населения качеством воздуха. Организация и ведение такого мониторинга возложена на проектный офис проекта «Чистый воздух» при Росприроднадзоре. Без полноценного участия независимых структур в оценке результативности мероприятий проекта «Чистый воздух» есть риск подменить реальную общественную поддержку усилий бизнеса и государства формальными мероприятиями.

Общественный совет при Росприроднадзоре считает необходимым обеспечить открытость данных об источниках, объемах и составе выбросов ЗВ, сводных расчетов загрязнений и предложениях по квотированию. На этом информационном фундаменте можно будет сформировать общественную платформу мониторинга, адекватную особенностям каждого из 12 городов:

- фиксация ситуации на старте мероприятий национального проекта и в предшествовавшие ему годы (уровни загрязнения, уровни здоровья населения, вклад экологической обеспокоенности в социальную повестку общественной жизни города);

- фиксация структуры выбросов в атмосферу крупных стационарных источников загрязнения и разнородной совокупности мелких, неорганизованных или передвижных источников загрязнения, в т.ч. личного транспорта и домов с автономным отоплением;

- констатация и экспертное обсуждение методических проблем системы квотирования выбросов, которые, по экспертному мнению директора НИИ Атмосферы Олега Марцынковского, препятствуют оперативному выполнению сводной оценки вклада предприятий в ИЗА и ограничивают применение полевого мониторинга для управления выбросами.

9. Общественный совет при Росприроднадзоре считает, что Федеральный проект «Чистый воздух» уделяет недостаточно внимания снижению выбросов загрязняющих веществ от объектов ЖКХ, топливосжигающих установок в домохозяйствах и на распределенных объектах теплоснабжения, а также от передвижных источников. Низкие (невысокие) источники и малотоннажные вещества вносят основной вклад в индексы загрязнения атмосферы в крупных промышленных городах. Необходимо отметить, что экологический же эффект от реализации планов по валовому сокращению выбросов будет минимален, поскольку 800 тыс. тонн выбросов, сокращаемых промышленностью, будут замещены ростом выбросов от автотранспорта. Так, по данным Росстата, с 2013 по 2017 гг. прирост выбросов от передвижных источников составил 7,2%, что наряду с другими факторами позволяет прогнозировать и дальнейшее увеличение выбросов от автотранспорта - до 2 млн. тонн к 2024 году.

Общественный совет при Росприроднадзоре предлагает в мероприятиях Федерального проекта «Чистый воздух» предусмотреть:

- развитие общественного транспорта, включая увеличение доли электротранспорта, перевод транспорта на газомоторное топливо;

- техническое перевооружение тепловых электростанций и малых котельных с оборудованием таких электростанций и малых котельных установками очистки газа;

- экологизация печного отопления частных домовладений, поддержка программ перехода на бездымные брикетированные угли, иные способы очистки выбросов данного источника загрязнения атмосферного воздуха;
- перевод теплоснабжения частного сектора и теплоснабжения от малых котельных на централизованные источники от более энергетически и экологически эффективных источников теплофикации (ТЭЦ);
- развитие наблюдательной сети Росгидромета и территориальных систем, повышение достоверности получения результатов;
- создание сети автоматизированных постов наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха.
- закрепление ответственности за исполнение мероприятий Федерального проекта «Чистый воздух» на объектах транспортной, коммунальной, социальной инфраструктур – за регионами РФ, на котируемых объектах – за юридическими лицами, осуществляющими на них хозяйственную деятельность.

Также необходимо предусмотреть софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации при реализации мероприятий по вышеуказанным направлениям.

10. Общественный совет при Росприроднадзоре поддерживает прилагаемые предложения Росприроднадзора по корректировке Правил предоставления межбюджетных трансфертов из средств федерального бюджета, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 05.12.2019 №1600 (изложены в прилагаемом Докладе Росприроднадзора о предложениях по корректировке федерального проекта «Чистый воздух»). Одновременно, Предложения по корректировке паспорта федерального проекта и Предложения по приведению Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 в соответствие с Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. № 474, могут быть поддержаны частично с учетом изложенных в настоящем заключении Рекомендациях Общественного совета при Росприроднадзоре. Проведение комплексного аудита технологических процессов предприятий-участников федерального проекта «Чистый воздух» может быть исключительно добровольным и должно стимулировать предприятия к надлежащему исполнению мероприятий, включенных в федпроект.

Также Общественный совет при Росприроднадзоре поддерживает изложенный в прилагаемом Докладе ИНТЕРФАКС-Эра и Всемирного фонда дикой природы «Рейтинги как инструмент общественного контроля за реализацией нацпроекта «Экология» независимый механизм контроля гражданского общества за ходом эксперимента по квотированию выбросов в атмосферу. Рейтинги позволят настроить общественный контроль физических результатов - изменений уровня технологической и экологической эффективности предприятий-загрязнителей. Рейтинги могут быть инструментом публичной оценки национальных проектов.

Заслушав и обсудив представленные на заседании выступления и доклады о ходе реализации и корректировки нацпроекта «Экология» и федерального проекта «Чистый воздух» Общественный Совет при Росприроднадзоре **РЕКОМЕНДУЕТ** Росприроднадзору с участием Минприроды России, Роспотребнадзора, Росгидромета, проектных офисов национального проекта «Экология» и федерального проекта «Чистый воздух», Общественной палаты Российской Федерации, Общественного совета Минприроды России, органов исполнительной власти субъектов РФ:

1. В отношении установленного целевого показателя по снижению выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, определить в паспорте федерального проекта «Чистый воздух» критерии «опасных загрязняющих веществ» (применяются совместно):

- принадлежность веществ к 1-2 классам опасности (чрезвычайно опасные и высокоопасные);
- наличие превышений среднегодовых нормативов предельно допустимых концентраций (ПДК) по данным веществам;
- негативное влияние концентрации данных веществ на комплексный индекс загрязнения атмосферы (КИЗА), рассчитываемый Росгидрометом и т.д.

2. Использовать при определении «опасных загрязняющих веществ» данные Росгидромета по веществам, определяющим уровень загрязнения конкретных городов.

3. При определении городов, для которых предлагается установить целевой показатель, перечень «опасных загрязняющих веществ» и количество их снижения, провести на их территории инвентаризацию источников выбросов «опасных загрязняющих веществ» и оценку рисков для здоровья человека, а также выполнить сводные расчеты допустимого в этих городах негативного воздействия на окружающую среду.

4. При определении результатов реализации мероприятий учитывать динамику валовых и сводных выбросов, достигнутую не только в период выполнения национального проекта, но и в предшествующие ему годы.

5. Отказаться от использования в качестве базы для нормирования показателя валовых выбросов, который искажает картину реального загрязнения.

6. Определить в паспорте федерального проекта «Чистый воздух» критерии городов, подлежащих к включению в федпроект (применяется совместно) для реализации нового целевого показателя по снижению выбросов «опасных загрязняющих веществ»:

1) высокий и очень высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха по данным Росгидромета;

2) наличие техногенных катастроф в недавнем прошлом, сопровождавшихся выбросами опасных загрязняющих веществ с многократными превышениями нормативов ПДК;

3) наличие технической возможности у промпредприятий сократить негативное воздействие на окружающую среду.

Скорректировать действующий список городов участников федпроекта, в которых снижен уровень загрязнения атмосферного воздуха до низкого (Липецк, Череповец), что позволит сфокусироваться в наиболее нуждающихся городах.

Установить целевой показатель 2.1. Национального проекта «Экология» (с дальнейшей корректировкой федерального проекта «Чистый воздух») индивидуально для каждого города, с учетом фактора снижения концентраций «опасных загрязняющих веществ».

7. Установить целевые нормативы качества окружающей для каждого субъекта РФ, городских округов и населенных пунктов, используя их в том числе при градостроительном и территориальном планировании.

8. Рассмотреть целесообразность применения дифференцированного подхода к установлению целевых показателей по снижению выбросов в зависимости от первоначального уровня и состава выбрасываемых веществ.

9. Внести следующие изменения и дополнения в Правила предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по снижению совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, снижению уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федерального проекта Чистый воздух национального проекта «Экология», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 05.12.2019 № 1600 (далее – Правила):

п. 4 Правил изложить в следующей редакции:

«Иные межбюджетные трансферты предоставляются в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации при реализации мероприятий по одному или нескольким из следующих направлений:

з) техническое перевооружение тепловых электростанций и малых котельных с оборудованием таких электростанций и малых котельных установками очистки газа;

и) экологизация печного отопления частных домовладений, поддержка программ перехода на бездымные брикетированные угли, иные способы очистки выбросов данного источника загрязнения атмосферного воздуха;

к) перевод теплоснабжения частного сектора и теплоснабжения от малых котельных на централизованные источники от более энергетически и экологически эффективных источников теплофикации (ТЭЦ);

л) возмещение расходов на выполнение работ по предпроектной проработке, проектированию и государственной экспертизе проектной документации.»

10. Предусмотреть в мероприятиях Федерального проекта «Чистый воздух»:

- развитие общественного транспорта, включая увеличение доли электротранспорта, перевод транспорта на газомоторное топливо;

- техническое перевооружение тепловых электростанций и малых котельных с оборудованием таких электростанций и малых котельных установками очистки газа;

- экологизация печного отопления частных домовладений, поддержка программ перехода на бездымные брикетированные угли, иные способы очистки выбросов данного источника загрязнения атмосферного воздуха;

- перевод теплоснабжения частного сектора и теплоснабжения от малых котельных на централизованные источники от более энергетически и экологически эффективных источников теплофикации (ТЭЦ);

- развитие наблюдательной сети Росгидромета и территориальных систем, повышение достоверности получения результатов;

- создание сети автоматизированных постов наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха.

- закрепление ответственности за исполнение мероприятий Федерального проекта «Чистый воздух» на объектах транспортной, коммунальной, социальной инфраструктур – за регионами РФ, на квотируемых объектах – за юридическими лицами, осуществляющими на них хозяйственную деятельность.

Также необходимо предусмотреть софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации при реализации мероприятий по вышеуказанным направлениям.

11. Рассмотреть возможность установления административной ответственности для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, юридических и должностных лиц за неисполнение мероприятий

Федерального проекта «Чистый воздух» на объектах транспортной, коммунальной, социальной инфраструктур, квотируемых объектах.

12. Ускорить разработку и утверждение методик расчета экологического эффекта от выполнения мероприятий по снижению выбросов от автотранспортных средств, оптимизации дорожного движения, строительству газозаправочных станций, озеленению.

13. Разработать нормативно-правовой акт, устанавливающий порядок предоставления субсидий, включая форму заявки, критерии отбора субъектов, обязательность применения единообразных утвержденных методик расчета экологического эффекта.

14. Утвердить Перечень методик расчета выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками и обеспечить его размещение на официальном сайте Минприроды России и Росприроднадзора.

15. Дополнить мероприятия федерального проекта «Чистый воздух» аналитическими исследованиями, позволяющими оценить воздействие загрязненного воздуха на здоровье населения России и возможные сценарии изменения в состоянии здоровья населения при воздействии различного уровня загрязнения.

16. Обеспечить открытость данных об источниках, объемах и составе выбросов ЗВ, сводных расчетов загрязнений и предложениях по квотированию.

17. В целях формирования предложений по внесению изменений в паспорт федерального проекта «Чистый воздух» в целях приведения его в соответствие Указом Президента РФ от 21 июля 2020 года № 474 направить соответствующие запросы в Роспотребнадзор, Росгидромет, органы исполнительной власти субъектов - участников ФП «Чистый воздух» и субъектов, на территории которых расположены города с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха.

18. Для города Липецк рассмотреть возможность подписания регионального проекта в ГИИС «Электронный бюджет» со значениями целевых показателей согласно действующему комплексному плану до утверждения актуализированного документа.

19. Рассмотреть возможность оказания ответственным исполнителям ФП «Чистый воздух» экспертной и методической помощи в выработке мероприятий, необходимых для достижения целей и задач федерального проекта «Чистый воздух» в требуемом объеме.

20. В целях устранения причин расхождения результатов выявления повышенных концентраций загрязняющих веществ при их измерениях на постах государственного мониторинга и расчетным путем (при проведении сводных расчетов) провести проверку правильности проведения основными вкладчиками в загрязнение атмосферы инвентаризации выбросов (в том числе применение легитимных методик) в максимально короткое время.

(Примечание. Отсутствие нормативно-правовых актов, утверждающих методики расчета выбросов ЗВ от стационарных источников, и отсутствие должного контроля за правильностью расчетов выбросов со стороны Росприроднадзора приводят к установлению предельно-допустимых выбросов (ПДВ) на уровне тех значений, которые заявили предприятия. Не всегда расчет ПДВ бывает объективным. Подтверждением этому являются несоответствие данных о превышениях в атмосферном воздухе в г. Липецке, выявленных при мониторинге (сероводород, фенол) и установленных расчетным путем при

проведении сводных расчетов (азота диоксид, пыль и этилбензол). А также приводит к невозможности оценить достоверность представленных сведений о достижении запланированных значений целевых показателей (правильность предоставления сведений о готовых выбросах согласно статистической отчетности 2 -ТП (воздух)). Кроме того, провести оценку достоверности произведенных промышленными предприятиями затрат на воздухоохраные мероприятия, включенные в Комплексные планы, не представляется возможным.).

21. В случае выявления заниженных значений выбросов загрязняющих веществ от стационарных источников или применения неутвержденных методик предусмотреть обязательность проведения хозяйствующими субъектами корректировки инвентаризации источников выбросов и актуализацию сводных расчетов.

22. Предусмотреть актуализацию показателя по снижению выбросов загрязняющих веществ в случае согласованного включения в план мероприятий по достижению квот компенсационных мероприятий (из установленного перечня), не обеспечивающих снижение выбросов на требуемую величину.

23. Дополнить Приказ Минприроды России от 29.11.2019 № 813 «Об утверждении правил проведения сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха, включая их актуализацию» разделом, в котором определены правила утверждения сводных расчетов нормативно-правовым актом (включая предварительное согласование результатов расчета с субъектами РФ) и порядок передачи органам исполнительной власти субъектов РФ отчета о проведении сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха, включая все программные продукты, применявшиеся при проведении сводных расчетов.

24. Актуализировать комплексные планы мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ с учетом включения мероприятий, предполагающих снижение концентрации «опасных загрязняющих веществ».

25. Определить методики отбора проб на неорганизованных площадных источниках выбросов загрязняющих веществ.

26. Обратиться к органам исполнительной власти городов Красноярск и Норильск по утверждению в кратчайшие сроки Сводных расчетов.

27. Выполнить корректировку методик по инвентаризации передвижных источников загрязнения с учетом региональной специфики (возраст автопарка, экологический класс автомобилей, экологический класс топлива) для расчёта более точного вклада в загрязнение приземного слоя атмосферы.

По результатам рассмотрения вопроса Общественным советом при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования **приняты решения:**

1. Направить настоящее заключение в Минприроды России, Росприроднадзор, Роспотребнадзор, Росгидромет, проектные офисы национального проекта «Экология» и федерального проекта «Чистый воздух», Общественную палату Российской Федерации, Общественный совет Минприроды России, органы исполнительной власти субъектов РФ (Липецкую, Вологодскую, Свердловскую области) для учета в проводимой работе по корректировке нацпроекта «Экология» и федерального проекта «Чистый воздух».

2. Рекомендовать Членам Общественного совета при Росприроднадзоре принимать активное участие в работе Росприроднадзора и Минприроды России по вопросам реализации и корректировки нацпроекта «Экология» и федерального проекта «Чистый воздух».

Приложение:

1. Доклад Росприроднадзора на заседании Общественного совета при Росприроднадзоре о предложениях по корректировке федерального проекта «Чистый воздух».

2. Доклад ИНТЕРФАКС-Эра и Всемирного фонда дикой природы «Рейтинги как инструмент общественного контроля за реализацией нацпроекта «Экология».

Председатель Общественного совета
при Федеральной службе по надзору
в сфере природопользования



Ю.И. Шабала