



Эволюция стратегии охраны атмосферного воздуха

Н. Д. Сорокин, канд. физ.-мат. наук,
заслуженный эколог РФ

Обсудим вопросы эволюции стратегии охраны атмосферного воздуха в 2016–2021 гг. и проведем анализ выступлений и поручений главы государства в этой сфере.

Старт реформе природоохранного законодательства дал принятый в 2014 г. Закон № 219-ФЗ¹, согласно которому предложенные изменения растянуты на 10 лет, с 1 января 2015 г. по 1 января 2025 г.

Совершенствование воздухоохранного законодательства изначально не являлось доминантой проводимых реформ. Между тем качество атмосферного воздуха в городах с высоким и очень высоким уровнями его загрязнения продолжало ухудшаться, вызывая протестные настроения жителей, которые повсеместно обращались с жалобами в органы исполнительной власти и к губернаторам.

При этом в субъектах РФ обратили внимание на то, что чем больше Росприроднадзор нормирует выбросы промышленных предприятий, тем хуже в городах качество атмосферного воздуха. Это и стало причиной обсуждения вопроса о необходимости перемен на заседании Совета Федерации.



Реализация реформы воздухоохранного законодательства запланирована на 2015–2025 гг.

Начало пути. Основные направления охраны атмосферного воздуха

Старт обсуждению стратегии совершенствования системы управления в области охраны атмосферного воздуха положила дискуссия 27 декабря 2016 г. на заседании Государственного совета по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений».

В выступлениях было предложено оценивать совокупное воздействие всех источников выбросов на качество атмосферного воздуха на территории города по результатам сводных расчетов и использовать полученные данные для определения допустимого вклада каждого источника выбросов в формирование нормативного качества воздуха в жилой зоне. Этот вклад, который в выступлениях был назван «квотой», должен был стать основой для разработки предприятиями конкретных программ и технологических решений, направленных на уменьшение уровня загрязнения атмосферного воздуха в городской черте.

Одновременно «квоту» следует определять и для транспортных потоков. Ответственность за ее достижение предлагалось возложить на муниципалитеты и региональные власти, которые должны использовать такие инструменты влияния, как развитие общественного транспорта, переход на экологически безопасные транспортные средства, современные градостроительные решения для регулирования интенсивности транспортных потоков.

Эффективность реализации предложенной стратегии совершенствования системы управления в области охраны атмосферного воздуха посчитали возможным оценивать по тому, насколько снижается концентрация загрязняющих веществ в воздухе жилых зон по данным мониторинга качества атмосферного воздуха Росгидромета и Роспотребнадзора.

По итогам заседания глава государства поручил внести до 1 октября 2017 г. в законодательство РФ изменения, которые направлены на снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и предусматривают в том числе разработку и утверждение порядка выполнения сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха и их применения при нормировании выбросов, включая использование системы квотирования.





По мнению автора, вопрос о необходимости внедрения сводных расчетов загрязнения атмосферы и использования полученных результатов для нормирования выбросов был поставлен своевременно. На тот момент сводные расчеты уже были внедрены в нескольких субъектах РФ и использовались для поддержки управленческих решений. Однако инициатива субъектов РФ, в первую очередь Челябинской области, самим проводить сводные расчеты и по их результатам устанавливать квоты промышленным предприятиям не была поддержана главой государства.

Именно с заседания Государственного совета 2016 г. начался отсчет совершенствования системы управления в области охраны атмосферного воздуха.

Дальнейшие шаги по развитию системы управления в воздухоохранной области

Дальнейшее совершенствование системы управления в области охраны атмосферного воздуха отражено в Стратегии экологической безопасности РФ³.

Согласно этому документу основным механизмом реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности применительно к охране атмосферного воздуха является применение системы сводных расчетов для территорий (их частей) городов и иных населенных пунктов с учетом расположенных на этих территориях стационарных и передвижных источников загрязнения окружающей среды.



Спустя год Президентом РФ были утверждены национальные цели и стратегические задачи развития РФ⁴ до 2024 г. Применительно к охране атмосферного воздуха Правительству РФ при разработке национального проекта в сфере экологии было поручено исходить из того, чтобы к 2024 г. обеспечить:

- ▶ кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение не менее чем на 20 % совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах;
- ▶ реализацию комплексных планов мероприятий по снижению выбросов в атмосферный воздух в 12 крупных промышленных центрах (в Братске, Красноярске, Липецке, Магнитогорске, Медногорске, Нижнем Тагиле, Новокузнецке, Норильске, Омске, Челябинске, Череповце и Чите) с учетом сводных расчетов допустимого в этих городах негативного воздействия на окружающую среду (НВОС).

Правительством РФ совместно с органами государственной власти субъектов РФ был разработан национальный проект «Экология», включающий в себя 12 федеральных проектов, один из которых – «Чистый воздух». Его реализация должна к 2024 г. обеспечить кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение не менее чем на 20 % совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в 12 промышленных центрах.

План мероприятий по реализации федерального проекта «Чистый воздух» предусматривает в том числе:

- ▶ до 01.05.2020 сформировать сводные расчеты загрязнения атмосферного воздуха в городах – участниках



По мнению автора, предложенный Минприроды России список из 12 городов вызывает сомнение.

В 2018 г. в Липецке, Медногорске, Омске и Череповце уровень загрязнения атмосферного воздуха характеризовался как низкий или повышенный. В силу этого включение их в перечень городов представляется ошибочным.

Еще большее сомнение вызывает тезис об уменьшении не менее чем на 20 % совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах. Непонятно, какое отношение имеет сокращение валового выброса на 20 % к качеству атмосферного воздуха в этих городах. Очевидно, что снижать надо не валовый выброс, а выброс загрязняющих веществ, превышающих гигиенические нормативы в атмосферном воздухе на указанных территориях.

Именно с выхода Указа⁴ началась работа по организации эксперимента по квотированию выбросов.

федерального проекта, а также провести инструментальные обследования загрязнения атмосферного воздуха в этих городах;

- ▶ до 01.07.2020 внедрить информационную систему анализа качества атмосферного воздуха (пока не внедрена).

Сводные расчеты загрязнения атмосферного воздуха должны были проводить территориальные органы Росприроднадзора для того, чтобы освоить новый инструмент нормирования выбросов. Однако центральный аппарат Росприроднадзора передал все работы по проведению сводных расчетов на аутсорсинг.

Что же касается отсутствия работ по созданию информационной системы анализа качества атмосферного воздуха, то ее внедрение поставило бы федеральный проект «Чистый воздух» под общественный контроль.

На начало 2019 г. поручение главы государства² исполнения 1 октября 2017 г. Правительством РФ выполнено не было. В связи с этим Президент РФ в Послании Федеральному Собранию 20 февраля 2019 г. отметил: «...12 городов, о которых я говорил еще в Послании 2018 года, нужно наконец вывести из зоны настоящего экологического бедствия. За шесть лет объем загрязняющих выбросов в атмосферу здесь должен сократиться не менее чем на 20 %. А чтобы ни у кого не было соблазна уклоняться от решения такой задачи, нужно четко установить ответственность в промышленных и других компаниях, обозначить их конкретные шаги, которые они обязаны предпринять для минимизации экологического ущерба, зафиксировать все это в законе о квотировании выбросов. Я знаю, прекрасно знаю и понимаю, о чем там идет речь. Знаю, что весьма влиятельные лоббисты стараются всячески притормозить этот законопроект. И аргументы мне хорошо известны: сохранение рабочих мест, сложная экономическая ситуация. Но так не может продолжаться бесконечно. Не может. Напомню, что при принятии подобных решений мы должны руководствоваться не корпоративными интересами, не интересами отдельных уважаемых людей и компаний, а интересами народа России. Прошу принять закон в весеннюю сессию».

В итоге Правительству РФ совместно с Государственной Думой РФ было поручено в срок до 1 июля 2019 г. принять федеральный закон, предусматривающий применение системы квотирования выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в крупных промышленных центрах, в первую очередь в Братске, Красноярске, Липецке, Магнитогорске, Медногорске, Нижнем Тагиле, Новокузнецке, Норильске, Омске, Челябинске, Череповце и Чите.



Информационная система анализа качества атмосферного воздуха все еще не внедрена.

Эксперимент по квотированию выбросов

С 1 ноября 2019 г. начал действовать Закон № 195-ФЗ⁵ о проведении эксперимента по квотированию выбросов. Согласно ему в городах Братске, Красноярске, Липецке, Магнитогорске, Медногорске, Нижнем Тагиле, Новокузнецке, Норильске, Омске, Челябинске, Череповце и Чите (далее – города эксперимента) проводится эксперимент по квотированию выбросов в атмосферный воздух на основе сводных расчетов. За реализацию эксперимента отвечают Росприроднадзор, Роспотребнадзор, Минприроды России и исполнительные органы власти субъектов РФ, на территории которых расположены города эксперимента.

Законом № 195-ФЗ⁵ установлен следующий алгоритм квотирования выбросов для объектов, оказывающих НВОС и расположенных на территории городов эксперимента:

- 1) Росприроднадзор проводит сводные расчеты загрязнения атмосферного воздуха;
- 2) по их результатам Роспотребнадзор устанавливает перечень приоритетных загрязняющих веществ, для которых будут установлены квоты;
- 3) Росприроднадзор устанавливает точки квотирования и перечень квотируемых объектов;
- 4) для квотируемых объектов Росприроднадзор устанавливает квоты концентраций в точках квотирования;
- 5) квотируемые объекты на основании установленных квот концентраций разрабатывают квоты выбросов, обеспечивающие соблюдение гигиенических нормативов в точках квотирования, и направляют их в Росприроднадзор;
- 6) Росприроднадзор при соблюдении квотируемым объектом всех требований утверждает квоты выбросов;
- 7) квотируемые объекты разрабатывают план мероприятий по достижению установленных квот выбросов, которые рассматриваются на межведомственном совете по проведению эксперимента по квотированию выбросов Минприроды России;
- 8) согласованные межведомственным советом планы мероприятий по достижению установленных квот выбросов утверждаются квотируемыми объектами;
- 9) Росприроднадзор включает квоты выбросов в комплексное экологическое разрешение для объектов I категории;



10) квотируемые объекты II категории включают квоты выбросов в декларацию о воздействии на окружающую среду;

11) субъекты РФ до 1 марта 2021 г. на основе планов мероприятий по достижению установленных квот выбросов корректируют комплексные планы мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в городах эксперимента.

Законом № 195-ФЗ⁵ установлено, что эксперимент по квотированию выбросов на основе сводных расчетов проводится с 1 января 2020 г. в четыре этапа:

I этап – проведение Росприроднадзором в период с 1 января по 1 мая 2020 г. сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха в городах эксперимента;

II этап – проведение Роспотребнадзором с 1 мая по 1 августа 2020 г. расчета и оценки рисков для здоровья человека, определение перечня приоритетных загрязняющих веществ;

III этап – утверждение до 1 ноября 2020 г. перечня квотируемых объектов, установление для них квот концентраций и квот выбросов;

IV этап – разработка, согласование и утверждение планов мероприятий по достижению установленных квот выбросов, включение этих квот в разрешительные документы, внесение до 1 марта 2021 г. изменений в комплексные планы мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в субъекте РФ.

Относительно Закона № 195-ФЗ⁵ обратим внимание на следующее.

Этот закон внес в федеральные законы «Об охране окружающей среды»⁶ и «Об охране атмосферного воздуха»⁷ принципиально разные определения терминов. Например, в целях предотвращения НВОС согласно Закону № 7-ФЗ⁶ устанавливаются нормативы допустимых выбросов, а согласно Закону № 96-ФЗ⁷ – предельно допустимые выбросы.

При этом оказалось нарушено требование, установленное Законом № 219-ФЗ⁸: законодательные акты РФ должны быть приведены в соответствие с положениями Федерального закона «Об охране окружающей среды»⁶.

Установленные Законом № 195-ФЗ⁵ сроки выполнения этапов эксперимента по квотированию выбросов на основе сводных расчетов игнорируются.

Система квотирования как альтернативный инструмент нормирования выбросов существует параллельно с действующей системой нормирования выбросов, что порождает для надзорных органов и хозяйствующих субъектов кучу проблем.

Расчет квот концентраций для квотируемых объектов должны были выполнять территориальные органы Росприроднадзора. Однако центральный аппарат, как и в случае сводных расчетов, передал все работы по квотированию на аутсорсинг.

Таким образом, эксперимент по квотированию выбросов, который должен был оценить возможности и эффективность нового подхода к нормированию выбросов территориальными органами Росприроднадзора, потерял смысл.



12 декабря 2020 г. появился новый Перечень поручений⁸ по результатам проверки исполнения законодательства и решений главы государства, направленных на кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах.

Правительству РФ было поручено в том числе:

- ▶ принять неотложные меры по завершению подготовки нормативных правовых актов, предусмотренных законодательством в области охраны атмосферного воздуха;
- ▶ завершить до 1 марта 2021 г. формирование системы квотирования и установления квот выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Генеральная прокуратура РФ должна была провести проверку выполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и организациями требований законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе требований, касающихся:

- ▶ реализации мероприятий федерального проекта «Чистый воздух»;
- ▶ ведения государственного учета вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников.

В 2021 г. глава государства поручил Правительству РФ совместно с Государственной Думой обеспечить до 15 июля 2021 г. внесение в законодательство изменений, предусматривающих введение системы квотирования выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух городских поселений и городских округов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха (Пр-753⁹, п. 5 подп. «в»).

Во исполнение поручения был принят Закон № 342-ФЗ¹⁰, который дополнительно отнес к 12 городам эксперимента городские поселения и городские округа с высоким и очень высоким загрязнением атмосферного воздуха. Их перечень и целевые показатели снижения выбросов до 1 сентября 2022 г. должно установить Правительство РФ. На дополнительно включенные в эксперимент по квотированию выбросов городские поселения и городские округа с высоким и очень высоким загрязнением атмосферного воздуха распространяются требования Закона № 195-ФЗ, за исключением сроков и этапов проведения эксперимента, а также применения целевых показателей снижения выбросов.



По мнению автора, увеличение количества городов эксперимента до подведения итогов эксперимента по квотированию выбросов также вызывает сомнения. Уже сейчас понятно, что одновременное использование двух независимых систем нормирования неэффективно. Возможности откорректировать нормативную правовую базу эксперимента по квотированию выбросов упущены.

В целях достижения национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» Указом Президента РФ от 21.06.2020 № 474¹¹ поручено обеспечить снижение выбросов загрязняющих веществ в 2 раза на территориях эксперимента.

Однако из Указа неясно, о снижении выбросов каких веществ идет речь. Также непонятно, по отношению к какому году выбросы должны сократиться в 2 раза.

По итогам «Прямой линии» Президента РФ с гражданами, состоявшейся 30 июня 2021 г., глава государства поручил Росприроднадзору обеспечить проведение инвентаризации стационарных источников выбросов на объектах I категории, оказывающих НВОС, в г. Омске и других городах – участниках федерального проекта «Чистый воздух» национального проекта «Экология».

Отметим в связи с этим, что такая инвентаризация должна проводиться согласно п. 1 ст. 22 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»⁷ всеми юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах, оказывающих НВОС.

Выводы

Как следует из проведенного анализа, по мере накопления опыта в области квотирования выбросов развитие системы охраны атмосферного воздуха, основанной на внедрении сводных расчетов загрязнения атмосферы, будет продолжаться. ■



Документы

1. Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
2. Перечень поручений по итогам заседания Государственного совета РФ 27.12.2016 по вопросу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений» [утвержден Президентом РФ 24.01.2017 № Пр-140ГС].
3. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».
4. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».
5. Федеральный закон от 26.07.2019 № 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».
6. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
7. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».
8. Перечень поручений по результатам проверки исполнения законодательства и решений главы государства, направленных на кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах [утвержден Президентом РФ 12.12.2020 № Пр-2073].
9. Перечень поручений по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию [утвержден Президентом РФ 02.05.2021 № Пр-753].
10. Федеральный закон от 02.07.2021 № 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»».
11. Указ Президента РФ от 21.06.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».