

**Решение Совета по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования
при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
«О мерах по реализации государственной экологической политики»**

город Москва

16 декабря 2016 года

Рассмотрев актуальные вопросы реализации государственной экологической политики, Совет по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет) отмечает следующее.

Основы экологической политики Российской Федерации заложены в Конституции Российской Федерации, в которой предусматривается:

поощрение деятельности, способствующей укреплению здоровья человека и экологическому благополучию (часть 2 статьи 41);

право каждого на благоприятную окружающую среду, на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (статья 42);

отнесение к ведению Российской Федерации установления основ федеральной политики и федеральной программы в области экологического развития Российской Федерации (пункт "е" статьи 71);

нахождение в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (пункт "д" части 1 статьи 72);

обеспечение Правительством Российской Федерации проведения единой государственной политики в области экологии (пункт "в" части 1 статьи 114).

Данные положения, основополагающие для реализации экологической политики, развиты в федеральных стратегических документах.

В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Основы), утвержденных Президентом Российской Федерации от 30 апреля 2012 года, определена стратегическая цель государственной политики в области экологического развития – решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Для достижения этой цели требуется решение следующих задач:

совершенствование нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности;

формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти;

создание экономических механизмов, способствующих обеспечению экологической безопасности;

повышение уровня экологической культуры, развитие системы экологического образования и воспитания, и других.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, определена основная цель экологической политики – значительное улучшение качества природной среды и экологических условий жизни человека, формирование сбалансированной экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств. Основными направлениями достижения указанной цели являются поэтапное сокращение уровней воздействия на окружающую среду всех антропогенных факторов, создание экологически безопасной обстановки в местах проживания населения и формирование эффективного экологически ориентированного сектора экономики

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 683, также отмечается важность экологической составляющей. Как указывается в данном документе, приоритетными целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются:

сохранение и восстановление природных систем, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для жизни человека и устойчивого развития экономики;

ликвидация экологического ущерба от хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации одной из мер, направленных на противодействие угрозам в области экологической безопасности и рационального природопользования, является развитие государственного мониторинга окружающей среды.

В настоящее время наиболее сложная ситуация сложилась в сфере осуществления государственного мониторинга атмосферного воздуха. Сложность решения проблемы технического переоснащения государственной наблюдательной сети за загрязнением атмосферного воздуха обусловлена прежде всего тем, что в последние 30 лет не уделялось должного внимания материально-техническому обеспечению и развитию системы мониторинга загрязнения атмосферного воздуха. В настоящее время из 60 тыс. единиц приборов и оборудования, используемых на государственной сети наблюдений за загрязнением атмосферного

воздуха, практически 30 процентов подлежат замене как полностью выработавшие свой ресурс. Требуют замены все действующие в городах на территории страны стационарные посты государственной сети наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха (свыше 600 постов). Необходимо полное обновление парка мобильных аналитических лабораторий для эффективного реагирования на чрезвычайные ситуации, связанные с загрязнением атмосферного воздуха.

В 30 процентах городов Российской Федерации, где проводятся наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха, количество действующих стационарных постов государственной сети наблюдений не соответствует требованиям, установленным нормативными документами. Ограниченные финансовые ресурсы не позволяют организовать непрерывные измерения концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе даже в наиболее загрязненных городах. В 41 городе с населением свыше 100 тыс. человек (общая численность населения – около 6 млн. человек) наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха не проводятся. К их числу относятся города, где расположены крупные промышленные предприятия с мощными источниками выбросов. Например, город Междуреченск Кемеровской области (102 тыс. жителей) занимает 17 место среди 336 городов России по объему выбросов загрязняющих веществ в атмосферу.

В связи с этим утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2010 года № 1458-р Стратегия деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом аспектов изменения климата) относит выполнение работ по модернизации и развитию государственной сети наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха к числу неотложных. Однако в условиях ежегодного сокращения выделяемых Росгидромету объемов финансирования из средств федерального бюджета обеспечить решение указанной задачи не представляется возможным.

Важное межотраслевое значение имеет Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 2227-р, в которой предусматривается необходимость ужесточения экологических и производственно-технических требований в целях привлечения предприятий к ответственному природопользованию и модернизации производственных технологий.

В Энергетической стратегии России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 года № 1715-р, в числе главных стратегических ориентиров долгосрочной государственной энергетической политики указана экологическая безопасность энергетики.

Государственная экологическая политика предполагает распределение функций регулирования охраны окружающей среды между всеми уровнями власти и требует комплексного использования различных методов и инструментов.

В России новый этап реализации экологической политики начался с принятием в 2014 году Федерального закона от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 219-ФЗ) и Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления", отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 458-ФЗ).

Федеральный закон № 219-ФЗ направлен на совершенствование системы нормирования в области охраны окружающей среды и введение мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших доступных технологий. Основной целью Федерального закона № 219-ФЗ является предотвращение и снижение негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду. Законом вводятся такие понятия, как технологические и технические нормативы, технологические показатели, наилучшие доступные технологии (далее – НДТ), на их основе регламентируется переход к системе нормирования уровня загрязнения окружающей среды на основе НДТ для отдельных категорий объектов. Применение НДТ направлено на совершенствование существующего правового регулирования в области охраны окружающей среды и предусматривает усиление контроля за крупнейшими предприятиями - загрязнителями окружающей среды. Одновременно снимаются излишние административные барьеры. Внедрение передовых технологий позволит модернизировать российскую промышленность, повысить ее конкурентоспособность и существенно снизить антропогенную нагрузку на окружающую среду.

К наиболее актуальным направлениям экологической политики относится также построение эффективной отходоперерабатывающей отрасли.

От решения проблем в сфере обращения с отходами зависит экологическая ситуация в местах массового проживания людей, особенно в крупных городах. Модернизация системы обращения с отходами связана с принятием Федерального закона № 458-ФЗ. При этом декларируемые положения об использовании вторичных ресурсов не подкрепляются нормативной правовой базой: до сих пор не сформирована действенная система учета образования вторичных ресурсов и их использования в виде товарной продукции, что является одним из основных препятствий к вовлечению отходов в хозяйственный оборот.

Решение основных задач государственной экологической политики должно осуществляться по следующим направлениям:

- совершенствование нормативно-правовой базы;
- государственное регулирование;
- промышленная и научно-техническая политика;
- фундаментальная и прикладная наука, технологии и средства обеспечения экологической безопасности;
- экологическое образование и просвещение;
- подготовка и повышение квалификации кадров в области обеспечения экологической безопасности.

В целях решения основных задач государственной экологической политики требуется дополнительное законодательное регулирование в части стимулирования использования отходов и отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств. Для создания законодательной базы для вовлечения вторичных ресурсов в хозяйственный оборот следует разработать и принять в установленном порядке федеральный закон "О ресурсосбережении", в котором необходимо предусмотреть вовлечение в экономическую систему материалов, оборотной воды, рециркуляционного воздуха, тепловой и электрической энергии, полученных путем преобразования отходов и потерь (технологических и транспортных) во вторичные ресурсы, а также установить перечень работ и регламенты процедур проведения испытаний вторичных ресурсов для их сертификации в виде товарной продукции.

Необходимо обеспечить разработку и принятие следующих федеральных законов:

- "О стратегической оценке состояния окружающей среды";
- "Об оценке воздействия на окружающую среду";
- "Об экологическом страховании".

В целях решения задач государственной экологической политики Российской Федерации Совет по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации **р е к о м е н д у е т** :

1. Федеральному Собранию Российской Федерации:

1) в соответствии с Федеральным законом "О парламентском контроле" осуществлять парламентский контроль за соблюдением Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти установленных сроков принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены Федеральным законом № 458-ФЗ и Федеральным законом № 219-ФЗ.

2) ускорить рассмотрение проектов федеральных законов:

№ 826412-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в части совершенствования правового регулирования в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий);

№ 1039273-6 "О внесении изменений в статью 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации" (об освобождении от обложения НДФЛ доходов физических лиц, полученных от реализации бытовой макулатуры);

№ 1059594-6 "О внесении изменения в статью 68 Федерального закона "Об охране окружающей среды" (в части общественного экологического контроля);

№ 1089379-6 "О внесении изменений в статьи 8.21, 8.22 и 8.23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" (об усилении ответственности за выпуск в эксплуатацию, а также эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума);

№ 1097210-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в части участия организаций, использующих вторичное сырье для производства товаров (продукции), в закупках);

№ 1098517-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части уточнения состава объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня на Байкальской природной территории)".

2. Правительству Российской Федерации:

1) обеспечить внесение в Государственную Думу проектов федеральных законов с пакетом необходимых нормативных правовых актов;

2) обеспечить соблюдение установленных сроков разработки и принятия нормативных правовых актов, необходимых для реализации федеральных законов, и недопущение в дальнейшем переноса этих сроков;

3) обеспечить соблюдение установленных сроков введения в действие Федерального закона № 458-ФЗ;

4) обеспечить принятие до 1 января 2017 года следующих нормативных правовых актов, направленных на реализацию положений Федерального закона № 458-ФЗ:

постановления Правительства Российской Федерации "О порядке предоставления из федерального бюджета субсидий субъектам Российской Федерации из средств, поступивших в счет уплаты экологического сбора, на финансирование работ по обращению с отходами";

постановления Правительства Российской Федерации "О перечне видов отходов, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается";

5) проанализировать нормативные правовые акты, направленные на реализацию положений Федерального закона № 458-ФЗ, в части полноты регулирования сферы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными;

6) обеспечить своевременную реализацию субъектами Российской Федерации норм Федерального закона № 458-ФЗ;

7) разработать комплекс мер по своевременному и полному информированию граждан по вопросу перехода на новую систему обращения с твердыми коммунальными отходами;

8) ускорить разработку и принятие нормативных правовых актов, направленных на реализацию положений Федерального закона № 219-ФЗ;

9) в период весенней сессии 2017 года представить в Совет Федерации для экспертной оценки проекты нормативных правовых актов, направленных на реализацию положений Федерального закона № 219-ФЗ;

10) рассмотреть возможность принятия федеральной целевой программы, направленной на решение задач, связанных с модернизацией и развитием государственной наблюдательной сети за загрязнением атмосферного воздуха в населенных пунктах на территории Российской Федерации;

11) рассмотреть возможность разработки поправок в бюджетное законодательство, предусматривающих целевое использование средств платы за негативное воздействие на окружающую среду на реализацию конкретных мероприятий по снижению негативного воздействия путем создания региональных водных экологических фондов;

12) рассмотреть вопрос о целесообразности установления обязанности органов Росприроднадзора применять результаты сводных расчетов при нормировании выбросов вредных (загрязняющих) веществ на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

13) рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в части:

закрепления обязанности собственников отходов и операторов по обращению с отходами по заключению договоров с региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами;

передачи на уровень субъектов Российской Федерации федерального полномочия по установлению предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух для объектов, подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

совершенствования процедуры проведения оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений о планируемой хозяйственной и иной деятельности;

внедрения института стратегической экологической оценки;

установления права органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на выполнение сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха для территорий городов с правом истребования у всех хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на конкретной территории, сведений об источниках выбросов для ведения сводных расчетов;

целесообразности внесения изменений в Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" и законодательные акты Российской Федерации в части определения конкретных форм участия органов местного самоуправления в организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами либо дополнения перечня полномочий субъектов Российской Федерации полномочием по определению конкретных форм участия органов местного самоуправления в указанной деятельности в нормативных актах субъектов Российской Федерации с учетом региональных особенностей;

14) рассмотреть возможность определения Челябинской области пилотным регионом для отработки методов нормирования выбросов загрязняющих веществ предприятиями на основе определения квот концентраций загрязняющих веществ с 2017 года.

3. Комитету Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию:

1) осуществлять мониторинг реализации положений Федерального закона № 458-ФЗ;

2) провести в 2017 году следующие мероприятия по вопросам рационального природопользования и охраны окружающей среды:

парламентские слушания по вопросу практики применения законодательства в области обращения с отходами производства и потребления (в период осенней сессии 2017 года);

"круглый стол" на тему "Законодательное обеспечение экологической безопасности при геологическом изучении и использовании недр";

"круглый стол" на тему "Телецкое озеро на Алтае – уникальный природный символ России";

"круглый стол" на тему "Охрана лесов от пожаров в 2017 году: задачи, проблемы и пути их решения";

"круглый стол" на тему "Законодательное обеспечение воспроизводства лесов: задачи, проблемы и пути их решения";

"круглый стол" на тему "О проблемах технико-технологического обеспечения геологоразведочных работ на российском арктическом шельфе";

"круглый стол" на тему "О мерах государственного регулирования качества воды источников питьевого водоснабжения";

совещание на тему "О практических аспектах утилизации прошедших обработку осадков сточных вод";

совещание на тему "О порядке использования нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения для нормирования сточных вод. Правоприменительная практика".

3) поддержать законодательные инициативы Челябинской области:

"О внесении изменений в Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" в части изменения сроков вступления в силу уточнений перечня объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня;

"О внесении изменений в статью 16 Закона Российской Федерации "О недрах", предусматривающую при подготовке предложений о включении в перечень участков недр федерального значения, которые предоставляются без проведения аукционов, учитывать мнение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых располагаются такие участки недр.

4. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации совместно с органами местного самоуправления:

1) продолжить работу по реализации положений Федерального закона № 458-ФЗ;

2) обеспечить в установленные законодательством Российской Федерации сроки:

утверждение территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами;

проведение конкурсного отбора региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами;

принятие (издание) нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность по сбору (в том числе раздельному сбору) твердых коммунальных отходов;

утверждение региональных программ в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами;

установление нормативов накопления твердых коммунальных отходов;

заключение соглашений между органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и региональными операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами;

установление предельных тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, в частности, утверждение единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Направить настоящее решение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Федеральную службу по надзору в сфере природопользования,

Федеральную службу по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, органы государственной власти субъектов Российской Федерации.