

Статья: Правовое регулирование нормирования воздействия на окружающую среду: новые подходы и старые проблемы (Петрова Т....

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НОРМИРОВАНИЯ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ: НОВЫЕ ПОДХОДЫ И СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Т.В. ПЕТРОВА

Петрова Татьяна Владиславовна, профессор кафедры экологического и земельного права Юридического факультета Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук.

Статья посвящена анализу новых норм законодательства, регулирующих отношения в сфере нормирования воздействия на окружающую среду. Одновременно с введением экологического нормирования, основанного на применении наилучших доступных технологий, в законодательстве сохраняется и ранее существовавший порядок установления индивидуальных нормативов воздействия для конкретных объектов хозяйственной деятельности. В статье отмечаются такие проблемы, как параллельное существование нескольких перечней нормируемых загрязняющих веществ, приоритетность применения которых не определена, не основанный на законе порядок установления нормативов воздействия в рамках подзаконных актов, и ряд других проблем, оставшихся неразрешенными после внесения изменений в правовой механизм нормирования.

Ключевые слова: нормирование воздействия на окружающую среду, наилучшие доступные технологии, категории объектов, оказывающих воздействие на окружающую среду, нормативы качества окружающей среды, санитарно-гигиенические нормативы.

The Legal Regulation of Limitation of Impact on the Environment: New Approaches and Old Issues

T.V. Petrova

Petrova Tatyana V., Professor of the Department of Environmental and Land Law of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU), Doctor of Law.

The article is devoted to the analysis of the new norms of legislation regulating relations in the field of environmental impact. At the same time with the introduction of environmental regulation based on the use of the best available technologies, the previously existing procedure for the establishment of individual standards for specific objects of economic activity remains in the legislation. The article notes such problems as the parallel existence of several lists of regulated pollutants, the priority of which is not defined; the procedure for establishing standards of impact within the framework of subordinate acts, not based on the law and a number of other problems that remained unresolved after the changes in the legal mechanism of regulation.

Key words: standardization of the impact on the environment, best available technology, category of features that impact on the environment, standards of the environmental quality, health and hygiene standards.

Настоящее состояние правового регулирования нормирования воздействия на окружающую среду можно охарактеризовать как переходный этап - от прежней системы нормирования, подвергавшейся серьезной и обоснованной критике, к новой системе, сочетающей в себе элементы как старого, так и нового подходов.

В соответствии с Федеральным [законом](#) "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды и отдельные законодательные акты Российской Федерации" <1> (далее - ФЗ N 219) в существовавшую систему нормирования в области охраны окружающей среды был внесен ряд принципиально новых положений.

<1> См.: Федеральный [закон](#) от 21 июля 2014 г. N 219-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ. 2014. N 30 (часть 1). Ст. 4220.

Одна из основных новелл законодательства заключается во внедрении наряду с ранее

сложившимся индивидуальным нормированием негативного воздействия (выбросов, сбросов) из конкретных источников (объектов хозяйственной деятельности) правового механизма нормирования на основе технологических показателей, предусмотренных для наилучших доступных технологий (НДТ). Дифференциация подходов к нормированию воздействия на окружающую среду во многом базируется на введенном с 2014 г. делении всех объектов хозяйственной деятельности на четыре категории: 1) объекты I категории, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения НДТ; 2) объекты II категории, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду; 3) объекты III категории, оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду; 4) объекты IV категории, оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду.

Критериями для указанной категоризации являются уровни воздействия на окружающую среду; токсичность, канцерогенные и мутагенные свойства загрязняющих веществ, содержащихся в выбросах и сбросах, а также классы опасности отходов производства и потребления; классификация промышленных объектов и производств; особенности осуществления деятельности в области использования атомной энергии. В соответствии с перечисленными критериями производится отнесение объектов к I, II, III и IV категориям <2>.

<2> См.: [Постановление](#) Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2015 г. N 1029 "Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий" // СЗ РФ. 2015. N 40. Ст. 5566.

Присвоение соответствующей категории осуществляется при постановке объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду, на государственный учет. Категория объекта может быть изменена при актуализации учетных сведений об этом объекте. При постановке на государственный учет в Государственный реестр объектов негативного воздействия на окружающую среду вносится, помимо категории, ряд сведений, включая географические координаты угловых точек границ земельных участков (контуров участков недр) <3>, параметры и географические координаты <4> источников выбросов, сбросов загрязняющих веществ; код по [ОКТМО](#) <5> и проч.

<3> Координаты угловых точек объекта приводятся в формате десятичных градусов, в проекции WGS 84, точность - 6 знаков после запятой. Для получения координат используется либо имеющаяся документация на объект, либо публичная кадастровая карта Росреестра.

<4> При указании географических координат для точечных объектов указывается одна точка, для площадных объектов - не менее трех точек, при этом должны указываться поворотные точки в порядке их следования по периметру объекта, для линейных объектов (трубопроводов) должно быть указано не менее двух-трех точек в порядке их следования.

<5> [Общероссийский классификатор](#) территорий муниципальных образований.

Лица, эксплуатирующие объекты, отнесенные к I категории, разрабатывают технологические нормативы, которые затем устанавливаются в комплексном экологическом разрешении (ст. 23 Федерального закона "Об охране окружающей среды") <6>. Технологические нормативы разрабатываются на основе технологических показателей, не превышающих технологических показателей НДТ. В свою очередь, технологические показатели НДТ устанавливаются нормативными документами в области охраны окружающей среды в срок не позднее шести месяцев после опубликования или актуализации информационно-технических справочников по НДТ.

<6> См.: Федеральный [закон](#) от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" // СЗ РФ. 2002. N 2. Ст. 133.

Правовой механизм технологического нормирования пока нельзя признать полностью

сформированным, поскольку еще не принят ряд подзаконных нормативных правовых актов, в частности постановление Правительства Российской Федерации о порядке утверждения нормативных документов в области охраны окружающей среды и приказ Минприроды России о порядке разработки технологических нормативов.

Установлены новые требования к организации производственного контроля за соблюдением нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ. Согласно [п. 9 ст. 67](#) Федерального закона "Об охране окружающей среды" с 1 января 2019 г. на объектах I категории стационарные источники, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, должны быть оснащены автоматическими средствами измерения и учета объема или массы выбросов и сбросов загрязняющих веществ и их концентрации, а также техническими средствами фиксации и передачи информации об объеме и (или) о массе выбросов и сбросов загрязняющих веществ, об их концентрации в государственный фонд данных государственного экологического мониторинга. Аналогичные требования установлены [п. 4 ст. 25](#) Федерального закона "Об охране атмосферного воздуха" <7>.

<7> См.: Федеральный закон от 4 мая 1999 г. N 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха" // СЗ РФ. 1999. N 18. Ст. 2222.

Перечень стационарных источников, предусмотренный [п. 9 ст. 67](#) Федерального закона "Об охране окружающей среды", включая перечень загрязняющих веществ, контролируемых автоматическими средствами измерения и учета объема или массы выбросов, сбросов и концентрации загрязняющих веществ, будет установлен Правительством Российской Федерации.

В момент принятия [ФЗ N 219](#) норма [п. 9 ст. 67](#) планировалась к введению в действие 1 января 2018 г., однако затем срок был продлен на год, до 1 января 2019 г., в связи с тем, что Правительством Российской Федерации еще не утвержден перечень стационарных источников выбросов, сбросов, подлежащих непрерывному контролю в режиме онлайн, перечень контролируемых в данном режиме загрязняющих веществ, а также технические требования к средствам измерения и учета.

Субъекты, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность на объектах I категории, обязаны получить единый разрешительный документ - комплексное экологическое разрешение (далее - КЭР). В соответствии со [ст. 31.1](#) Федерального закона "Об охране окружающей среды" КЭР заменит собой ныне предусмотренные отдельные разрешения на выбросы, сбросы загрязняющих веществ и на размещение отходов.

Заявка на получение КЭР подается заинтересованным лицом в органы Росприроднадзора и должна содержать в числе прочих расчеты технологических нормативов; расчеты нормативов допустимых выбросов (НДВ) и нормативов допустимых сбросов (НДС) радиоактивных, высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (вещества I, II классов опасности), при наличии таких веществ в выбросах, сбросах; обоснование нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

При невозможности соблюдения технологических нормативов, НДВ, НДС высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (вещества I, II класса опасности), к заявке на получение КЭР прилагаются: проект программы повышения экологической эффективности; планируемые временно разрешенные выбросы (ВРВ), временно разрешенные сбросы (ВРС) с указанием объема или массы выбросов, сбросов загрязняющих веществ на текущий момент, на период реализации программы повышения экологической эффективности и после ее реализации.

[Законом](#) определено содержание КЭР, сроки подачи и рассмотрения заявки на его получение. Более детально процедура выдачи, переоформления и отзыва КЭР должна быть установлена в соответствующем постановлении Правительства Российской Федерации. Актом Минприроды России будут утверждены форма заявки на получение КЭР и форма самого разрешения.

КЭР выдается при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы. В соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон "Об экологической экспертизе" <8> ([п. 7.5 и 7.6 ст. 11](#)), материалы обоснования предоставления КЭР отнесены к объектам государственной

экологической экспертизы федерального уровня.

<8> См.: Федеральный [закон](#) от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе" // СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4556.

Лица, осуществляющие хозяйственную деятельность на объектах I категории, включенных в утвержденный Росприроднадзором перечень объектов, обязаны обратиться в органы Росприроднадзора с заявкой на получение КЭР в период с 1 января 2019 г. по 31 декабря 2022 г. В указанный перечень включается до трехсот объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, вклад которых в суммарные выбросы, сбросы загрязняющих веществ в Российской Федерации составляет не менее чем 60%.

Подводя итог сказанному, можно сделать вывод, что для объектов I категории, т.е. оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящихся к областям применения НДТ, допускаются следующие варианты нормирования:

- технологическое нормирование на основе технологических показателей, установленных для НДТ;
- расчет НДВ, НДС веществ I, II классов опасности, нормативов образования отходов и лимитов на их размещение;
- установление ВРВ, ВРС в случае невозможности достижения показателей, установленных для НДТ, при наличии программы повышения экологической эффективности и на период ее реализации.

Лица, планирующие строительство или эксплуатирующие объекты II категории, самостоятельно производят расчет НДВ, НДС загрязняющих веществ ([п. 2 ст. 22](#) Федерального закона "Об охране окружающей среды"), нормативов образования отходов и лимитов на их размещение. По общему правилу [ст. 31.2](#) Федерального закона "Об охране окружающей среды" они представляют декларацию о воздействии на окружающую среду в территориальные органы Росприроднадзора (если подлежат федеральному экологическому надзору) или в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (если подлежат региональному государственному экологическому надзору). Расчет НДВ, НДС, за исключением радиоактивных веществ, сведения об объеме или о массе образовавшихся и размещенных отходов являются приложением к декларации о воздействии на окружающую среду.

За непредставление указанной декларации или представление недостоверной информации, содержащейся в этой декларации, юридические лица и индивидуальные предприниматели несут юридическую ответственность.

НДВ и НДС радиоактивных веществ устанавливаются в разрешениях, выдаваемых уполномоченным федеральным органом исполнительной власти сроком на семь лет.

Если объект II категории относится к одной из областей применения НДТ, в отношении которой уже утвержден отраслевой информационно-технический справочник по НДТ, то эксплуатирующее такой объект лицо вправе обратиться за получением КЭР в порядке, предусмотренном [ст. 31.1](#) Федерального закона "Об охране окружающей среды".

В случае невозможности соблюдения НДВ и (или) НДС лицам, эксплуатирующим объекты II категории, выдается разрешение на ВРВ, ВРС в порядке, установленном Правительством РФ. Если лицо, эксплуатирующее объект II категории, обращается за получением КЭР, то ВРВ и ВРС устанавливаются в КЭР. Нормативы ВРВ и ВРС устанавливаются на основе фактических показателей объема (массы) выбросов, сбросов загрязняющих веществ. Обязательным условием установления ВРВ и ВРС для объектов II категории является наличие утвержденного плана мероприятий по снижению объемов (массы) выбросов, сбросов загрязняющих веществ.

Для объектов III категории не предусмотрена разработка НДВ и НДС, за исключением НДВ и НДС радиоактивных, высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II классов опасности). В случае невозможности соблюдения НДВ и (или) НДС

указанных веществ для объектов III категории устанавливаются ВРВ и (или) ВРС на период поэтапного достижения НДС, НДС при наличии утвержденного плана мероприятий по охране окружающей среды.

При эксплуатации объектов III категории не требуется получение КЭР или направление декларации о воздействии на окружающую среду. Лица, осуществляющие хозяйственную деятельность на указанных объектах, представляют в органы Росприроднадзора или в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в уведомительном порядке отчетность о выбросах, сбросах загрязняющих веществ и об образовавшихся отходах.

Для объектов IV категории не требуется рассчитывать НДС и НДС, нормативы образования отходов и лимиты на их размещение. Лица, эксплуатирующие объекты IV категории, освобождены от обязанности представлять декларацию о воздействии на окружающую среду или отчетность об образовании, использовании, обезвреживании и о размещении отходов.

Изменения, внесенные в 2014, 2015, 2017 гг. в законодательство об охране окружающей среды, в том числе вступающие в силу с 1 января 2019 г., хотя и несколько усовершенствовали, но не сделали прозрачным и понятным правовой механизм установления нормативов воздействия на окружающую среду (выбросов, сбросов загрязняющих веществ, образования отходов). Как следует из смысла законодательства, переход на использование НДТ является хотя и предпочтительным, но не обязательным в правовом смысле слова.

Не все субъекты хозяйственной деятельности, в том числе отнесенные к объектам I категории, перейдут на технологическое нормирование с использованием показателей, установленных для НДТ, с 2019 г. Многие на данном этапе продолжают использовать традиционный механизм нормирования - установление в индивидуальном порядке нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ (допустимых или временно разрешенных), а также нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

В связи с этим представляется необходимым внести в законодательство ряд изменений в части совершенствования правового механизма установления НДС загрязняющих веществ в атмосферный воздух, НДС в водные объекты.

Регулирование данных отношений всегда осуществлялось и предполагается в дальнейшем не только нормативными правовыми актами, но и методическими документами, которые в ряде случаев фактически устанавливают дополнительные требования, прямо не предусмотренные нормами законодательства. Сложилась трехзвенная иерархическая система регулирования: федеральный закон - подзаконный нормативный правовой акт - методический документ. В этой иерархии определяющее значение часто имеют не правовые, а технические нормы, установленные методическими документами (методиками, методическими указаниями, рекомендациями и т.п.).

Очевидно, что установление НДС и НДС не может регулироваться исключительно правовыми нормами. Методические документы должны трансформировать правовой механизм, определенный нормами законов, в плоскость технического регулирования. Для того чтобы механизм нормирования выбросов и сбросов стал более понятным и прозрачным, необходима достаточная степень правовой детализации, а также идентичность понятий, используемых в законах и методических документах.

Отмеченную проблему можно проиллюстрировать на следующем примере. Статьей 12 <9> (п. 2) Федерального закона "Об охране атмосферного воздуха" предусмотрено установление НДС для стационарного источника и (или) совокупности стационарных источников расчетным путем на основе нормативов качества атмосферного воздуха с учетом фоновой уровня загрязнения атмосферного воздуха.

<9> В редакции, вступающей в силу с 1 января 2019 г.

В этой норме используется ряд не определенных в указанном Федеральном законе понятий: "расчетный путь", "нормативы качества атмосферного воздуха", "фоновый уровень загрязнения атмосферного воздуха".

Указание на расчетный путь установления НДС предполагает наличие некоей формулы и составляющих ее показателей, выраженных в единицах измерения объема (массы), концентрации загрязняющих веществ, единицах времени, расстояния, различных коэффициентах и проч. В законах <10>, определяющих порядок установления НДС и НДС, эти формулы отсутствуют. Для детализации порядка расчета НДС и НДС загрязняющих веществ и исключения их произвольного занижения или увеличения формулы расчета используемые при этом показатели должны быть включены в соответствующие федеральные законы <11>.

<10> Имеются в виду Федеральные законы "Об охране окружающей среды", "Об охране атмосферного воздуха", "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" и др.

<11> Следует отметить, что формулы часто включаются в тексты федеральных законов, например для расчета пенсий, тарифов за ЖКХ, налогов, ставок по кредитам и проч. Так, многочисленные формулы расчета налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) включены в статьи [гл. 25 ч. 2](#) Налогового кодекса Российской Федерации (например, [ст. 342.2](#) и др.).

В рассматриваемой норме [п. 2 ст. 12](#) Федерального закона "Об охране атмосферного воздуха" при установлении НДС предусмотрено применение нормативов качества атмосферного воздуха, однако это понятие не имеет легального определения. [Законом](#) предусмотрено применение двух самостоятельных видов нормативов качества атмосферного воздуха - экологических и гигиенических. Экологические нормативы качества атмосферного воздуха до сих пор не установлены (за некоторым исключением: например, для Байкальской природной территории). Фактически при расчете НДС применяются санитарно-гигиенические нормативы <12>, направленные на охрану здоровья человека, но не обеспечивающие охрану компонентов природной среды (животного, растительного мира и проч.).

<12> См., например: [ГН 2.1.6.3492-17](#) "Предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе городских и сельских поселений"; [ГН 2.1.6.2157-07](#) "Предельно допустимая концентрация (ПДК) о-(1,2,2-триметилпропил) метилфторфосфоната (зомана) в атмосферном воздухе населенных мест"; [СанПиН 2.1.6.1032-01](#) "Гигиенические требования к обеспечению качества атмосферного воздуха населенных мест"; [ГН 2.1.6.014-94](#) "Предельно допустимая концентрация (ПДК) полихлорированных дибензодиоксинов и полихлорированных дибензофуранов в атмосферном воздухе населенных мест" и мн. др.

Помимо нормативов качества атмосферного воздуха, рассматриваемая норма предусматривает учет фоновый уровень загрязнения атмосферного воздуха. Понятие "фоновый уровень загрязнения", его пространственные, временные и прочие параметры, а также соотношение с нормативами качества атмосферного воздуха (экологическими или гигиеническими) законом не определены.

Аналогичный порядок установления НДС и НДС предусмотрен [п. п. 1, 11 ст. 22](#) Федерального закона "Об охране окружающей среды" <13>. В [пункте 11 указанной ст. 22](#) <14> также требуется учет фоновый состояние водного объекта при установлении НДС для объектов централизованных систем водоотведения применительно к загрязняющим веществам, не относящимся к технологически нормируемым веществам.

<13> В редакции, вступающей в силу с 1 января 2019 г.

<14> В редакции, вступающей в силу с 1 января 2019 г.

Понятия "фоновое загрязнение", "фоновое состояние", используемые в механизме нормирования, безусловно нуждаются в правовой конкретизации. Попытки дать их определения предприняты в некоторых методических документах, рекомендуемых для расчета нормативов. Например, во [Временных рекомендациях](#), утвержденных Росгидрометом 27 марта 2013 г. <15>, фоновым загрязнением атмосферного воздуха считается загрязнение, создаваемое выбросами источников, не относящихся к

рассматриваемому предприятию (площадке, группе предприятий или площадок).

<15> См.: Методическое [пособие](#) по расчету, нормированию и контролю выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух: введено письмом Ростехнадзора от 24 декабря 2004 г. N 14-01-333. СПб.: НИИ "Атмосфера", 2005; [Временные рекомендации](#) "Фоновые концентрации вредных (загрязняющих) веществ для городов и населенных пунктов, где отсутствуют регулярные наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха на период 2014 - 2018 гг.": утв. Росгидрометом 27 марта 2013 г. // СПС "КонсультантПлюс".

Сказанное позволяет констатировать отсутствие правовой определенности в механизме нормирования допустимого воздействия на окружающую среду на уровне федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации. Фактически порядок нормирования устанавливается методическими документами.

Аналогичные проблемы возникают при установлении НДС загрязняющих веществ в водные объекты. Фактически основным регулирующим документом является [Методика](#) разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей <16>, утвержденная Минприроды России в соответствии с [Постановлением](#) Правительства Российской Федерации <17>.

<16> См.: [Приказ](#) МПР России от 17 декабря 2007 г. N 333 "Об утверждении методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей": зарегистрирован в Минюсте России 21 февраля 2008 г. Регистрационный N 11198 // БНА ФОИВ. 2008. N 22.

<17> См.: [Постановление](#) Правительства Российской Федерации от 23 июля 2007 г. N 469 "О порядке утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей" // СЗ РФ. 2007. N 31. Ст. 4088.

Согласно [п. 1](#) методики величины НДС определяются исходя из нормативов качества воды водного объекта. Если нормативы качества воды в водных объектах не могут быть достигнуты из-за воздействия природных факторов, не поддающихся регулированию, то величины НДС определяются исходя из условий соблюдения в контрольном пункте (створе) сформировавшегося природного фонового качества воды. Если фоновая загрязненность водного объекта по каким-либо показателям не позволяет обеспечить нормативное качество воды в контрольном пункте (створе), то НДС по этим показателям разрабатываются исходя из отнесения нормативных требований к составу и свойствам воды водных объектов к самим сточным, в том числе дренажным, водам ([п. 9](#) методики).

Фактически [п. 9](#) методики требует, чтобы сточные воды перед их сбросом в водный объект очищались до уровня, превышающего качество воды самого водного объекта, если только водопользователь не докажет, что превышение содержания загрязняющих веществ в водном объекте происходит за счет действия природных факторов. Данное требование представляется избыточным и затратным для водопользователей.

Споры по поводу указанных положений [методики](#) неоднократно возникали в судебной практике <18>, а их несоответствие законодательству отмечалось в заключении Минэкономразвития России <19>.

<18> См.: [Постановление](#) Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 3 февраля 2017 г. N Ф04-5914/2016 по делу N А45-2932/2016, [Постановление](#) Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 24 мая 2016 г. N Ф04-1374/2016 по делу N А45-14233/2015, [Постановление](#) Пятого арбитражного апелляционного суда от 19 апреля 2013 г. N 05АП-3414/2013 по делу N А59-5216/2012 и др.

<19> См.: [Заключение](#) Минэкономразвития России от 7 декабря 2015 г. N 35531-ОФ/Д26и "По итогам экспертизы Приказа Минприроды России от 29 июля 2014 г. N 339 "О внесении изменений в Приказ

Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 17 декабря 2007 г. N 333 "Об утверждении Методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей" // СПС "КонсультантПлюс".

Еще одной серьезной проблемой в механизме нормирования воздействия является существование нескольких частично совпадающих перечней загрязняющих веществ, подлежащих нормированию в различных целях: охраны здоровья человека (санитарно-гигиеническое нормирование); охраны окружающей среды (экологическое нормирование); охраны водных биологических ресурсов (рыбохозяйственное нормирование); охраны экологических систем (например, озера Байкал) <20>. Все перечисленные виды нормирования предусмотрены федеральными законами и подзаконными актами.

<20> См.: [Приказ](#) Минприроды России от 5 марта 2010 г. N 63 "Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал": зарегистрирован в Минюсте России 7 июня 2010 г. Регистрационный N 17490 // БНА ФОИВ. 2010. N 26.

Для практического нормирования воздействия на окружающую среду (НДВ, НДС) основное значение имеет установление распоряжением Правительства Российской Федерации исчерпывающего [Перечня](#) загрязняющих веществ (в отношении атмосферного воздуха, водных объектов и почв) <21>, подлежащих государственному регулированию, в том числе нормированию. Фактически он будет применяться с 1 января 2019 г., поскольку именно с этой даты вступает в силу новая редакция [ст. 22](#) Федерального закона "Об охране окружающей среды", предусматривающая нормирование выбросов и сбросов загрязняющих веществ, указанных в [перечне](#). До 1 января 2019 года при нормировании выбросов и сбросов загрязняющих веществ необходимо учитывать все загрязняющие вещества, определенные по результатам инвентаризации стационарных источников загрязнения.

<21> См.: [Распоряжение](#) Правительства Российской Федерации от 8 июля 2015 г. N 1316-р "Об утверждении перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды" // СЗ РФ. 2015. N 29 (часть 2). Ст. 4524.

Поскольку иные, ранее установленные перечни загрязняющих веществ сохраняют свое действие и после 1 января 2019 г., представляется целесообразным определить в законодательстве их соотношение с вышеуказанным [перечнем](#), а также ситуационную приоритетность их применения при установлении НДВ и НДС загрязняющих веществ для конкретных субъектов хозяйственной деятельности.

Традиционной сферой применения санитарно-гигиенических нормативов по атмосферному воздуху являются города и иные населенные пункты, водные объекты (их части) питьевого и рекреационного назначения. Нормативы качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения должны применяться к водным объектам (их частям), признанным рыбохозяйственными. До настоящего времени для повсеместного применения не разработаны нормативы качества окружающей среды, взамен которых при установлении нормативов воздействия на окружающую среду применяются санитарно-гигиенические и рыбохозяйственные нормативы. Однако эти нормативы не всегда способны обеспечить охрану экосистем (растительный мир, включая леса, почвы, фауну и т.д.).

Одной из неразрешенных остается проблема регулирования сброса сточных вод на поверхность земли (на рельеф местности, на водосборные площади) в случаях, когда нет технической возможности осуществлять сброс в водные объекты или в централизованные системы водоотведения по причине их отсутствия. Как показывает практика, результатом сброса сточных вод на рельеф местности является загрязнение земель, почв, подземных водоносных горизонтов, нарушение прав собственников и иных правообладателей сопредельных земельных, лесных участков, иных природных объектов.

Косвенно факт существования таких сбросов признается, например, в [Постановлении](#) Правительства Российской Федерации "Об утверждении Положения о плане снижения сбросов

загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади" <22>. Однако федеральные законы фактически игнорируют эту проблему, поскольку не устанавливают требований в части получения соответствующих разрешений, надлежащей очистки сточных вод, внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду и проч.

<22> См.: [Постановление](#) Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2013 г. N 317 "Об утверждении Положения о плане снижения сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади" // СЗ РФ. 2013. N 15. Ст. 1802.

В связи с этим целесообразно ввести в законодательство об охране окружающей среды понятие "сброс сточных вод на рельеф местности" и установить соответствующие экологические требования к условиям его осуществления, включая допустимые нормативы и иные параметры сбросов, строительство локальных очистных сооружений для очистки сточных вод, прудов-накопителей, установление в случае необходимости сервитутов для отведения сточных вод и др.
