

**Замечания и предложения**  
**Союза водопользователей Амурского бассейнового округа**  
**к проекту Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении**  
**Положения о разработке, установлении и пересмотре нормативов качества**  
**окружающей среды»**

В Союзе водопользователей Амурского бассейнового округа рассмотрены проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о разработке, установлении и пересмотре нормативов качества окружающей среды» размещенный на сайте <http://regulation.gov.ru/projects#npra=66619> (ID проекта 02/07/05-17/00066619) (далее – Проект Постановления), Пояснительная записка к проекту постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о разработке, установлении и пересмотре нормативов качества окружающей среды» (далее – Пояснительная записка) и Сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта со средней степенью регулирующего воздействия (далее – Сводный отчет).

По результатам рассмотрения имеются следующие замечания и предложения.

**1. Общие подходы к методологии разработки и установления нормативов качества вод поверхностных водных объектов не соответствуют действующему водному законодательству**

Цель предлагаемого регулирования: определить порядок разработки, установления и пересмотра нормативов качества окружающей среды (п. 1.6 «Сводного отчета»). В дополнение к описанию данного порядка в Проект Постановления были включены «*общие подходы к методологии разработки и установления нормативов качества окружающей среды*» (формулировка из п. 1.7 «Сводного отчета»). В Проекте Постановления (в части установления нормативов качества вод поверхностных водных объектов) «*общие подходы*» ограничены только двумя «*подходами*»:

а) нормативы качества устанавливаются, как и в настоящее время, на уровне предельных допустимых концентраций (ПДК рыбохозяйственных или гигиенических);

б) нормативы качества вод водных объектов устанавливаются на уровне природного фона, если природный фон эталонной акватории выше, чем ПДК (данное положение также уже закреплено в п. 1 Методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей, утверждённой Приказом МПР России от 17.12.2007 N 333).

Ограничение Проекта Постановления только вышеперечисленными подходами не соответствует и противоречит действующему водному законодательству:

- пп. 1 п. 3 ст. 33, п. 5,6 ст. 35 Водного кодекса Российской Федерации предусматривает установление **целевых показателей качества воды в водных объектах** на определенный период;

- в приложении «Б» к Методическим указаниям по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты (приказ МПР РФ от 12.12.2007 N 328) установлено следующее: «В целях определения качества воды для природных водных объектов, которые в результате человеческой деятельности подверглись физическим изменениям, приведшим к существенному изменению их основных характеристик (гидрологических, морфометрических, гидрохимических и др.), и восстановление исходного природного состояния которых невозможно или неприемлемо по социально-экономическим причинам, и водных объектов, созданных в результате деятельности человека там, где ранее естественных водных объектов не существовало, могут использоваться:

- показатели, характеризующие такое экологическое состояние водного объекта, при котором экологическая система вышеуказанных водных объектов не деградирует (подтверждается гидробиологическим мониторингом) и обеспечиваются социальные потребности приоритетных видов водопользования;

- целевые показатели качества воды (ЦПКВ), характеризующие состав и концентрацию химических веществ, микроорганизмов и другие показатели качества воды в водных объектах, которые устанавливаются с учетом природных особенностей бассейна, условий целевого использования водных объектов, современного состояния водного объекта и должны поддерживаться в течение определенного временного интервала или быть достигнуты по завершении предусмотренных схемой комплексного использования и охраны водных объектов (СКИОВО) водоохраных и водохозяйственных мероприятий».

В анализе международного опыта (п. 4.1 Сводного отчета) также приводятся сведения об использовании **целевых показателей** качества воды водных объектов в странах Евросоюза: *«В отношении приоритетных загрязняющих веществ в странах Евросоюза также устанавливаются **целевые показатели** качества атмосферного воздуха и качества воды в водных объектах, величины которых должны быть достигнуты к определенному году посредством ограничительных мер и проведения соответствующих мероприятий».*

Игнорирование Проектом Постановления положений действующего водного законодательства Российской Федерации и международного опыта, ограничение разработки нормативов качества вод поверхностных водных объектов только двумя подходами, приведет к установлению **завышенных, заведомо невыполнимых нормативов допустимого воздействия на окружающую среду**, невозможности выполнения водопользователями условия п. 2 ст. 21 7 - ФЗ (в редакции 219-ФЗ) *«Соблюдение нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, за исключением технологических нормативов и технических нормативов, должно обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей среды».*

Невыполнимость нормативов допустимого воздействия установленных по нормативам эталонных (не подверженным антропогенному воздействию) участках акваторий, или на уровне высоких требований ПДК (рыбохозяйственных или гигиенических) будет особо отчетливо проявляться при использовании сильнозагрязненных водных объектов в границах крупных населенных пунктов и трансграничных водных объектов, где самые жесткие нормативы, и остановка деятельности предприятий, ввиду наличия неуправляемых и слабоуправляемых источников привноса загрязняющих веществ, не приведёт к достижению нормативов качества окружающей среды.

### **Предложения по пункту 1:**

Разделы Проекта Постановления, устанавливающие *«общие подходы к методологии разработки и установления нормативов качества окружающей среды»* подлежат или существенной переработке с учетом положений действующего водного законодательства, или полному удалению из Проекта Постановления (вопросы, связанные с методическими подходами, могут быть установлены в методиках, разработка которых должна быть предусмотрена рассматриваемым Проектом Постановления).

## **2. Отсутствуют переходные положения**

Проектом Постановления вводится новый порядок и новая методическая основа установления нормативов качества вод поверхностных водных объектов. Водопользователи наделяются **правом** выступать заказчиком разработки нормативов качества вод поверхностных водных объектов. Реализация данного права сопряжена с

возникновением дополнительных, ранее не предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, расходами физических и юридических лиц, осуществляющих использование поверхностных водных объектов.

В соответствии с п. 11 Сводного отчета, расходы водопользователей оцениваются от 800 тыс. руб. (за один показатель) – это минимальная оценка дополнительных расходов. Максимальное значение расходов не указано и не может быть оценено до утверждения методических документов по разработке экологических нормативов качества, и может существенно превышать указанное минимальное значение.

В настоящее время нормативы качества вод поверхностных водных объектов принимаются при разработке Нормативов допустимых сбросов (НДС), Нормативов воздействия на водные объекты (НДВ), в установленном порядке, согласно:

Постановлению Правительства Российской Федерации от 23 июля 2007 г. N 469 "О порядке утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей" и приказу 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";

Постановлению Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 года N 881 «О порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты» и приказу МПР РФ от 12.12.2007 N 328 "Об утверждении Методических указаний по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты";

Постановлению Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. N 883 "О порядке разработки, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных объектов, внесения изменений в эти схемы" и Приказу МПР РФ от 04.07.2007 N 169 "Об утверждении Методических указаний по разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов".

Считаем, что действительность установленных и принятых в составе НДС, НДВ, СКИОВО нормативов качества вод поверхностных водных объектов и рассчитанных на его основе НДС, НДВ, целевых и других показателей качества вод водных объектов, должны сохраняться до утверждения Минприроды России новых (в соответствии с новым порядком) нормативов качества конкретных водных объектов (частей водных объектов). Данное положение должно быть закреплено в Проекте Постановления, в противном случае **право водопользователей станет их обязанностью.**

При отсутствии переходных положений степень оценки регулирующего воздействия подлежит изменению со «средней» на **«высокую»** с соответствующими последствиями.

### **Предложения по пункту 2:**

Дополнить Проект Постановления переходными положениями: до утверждения нормативов качества вод конкретных водных объектов (частей водных объектов) в порядке, установленном Проектом Постановления, сохраняются установленные до вступления в силу Проекта Постановления требования законодательства к определению и установлению нормативов качества вод поверхностных водных объектов, не подлежат пересмотру установленные нормативы качества вод поверхностных водных объектов, нормативы допустимого воздействия на водные объекты, нормативы допустимых сбросов, в т.ч.:

- требования Приказа Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 17 декабря 2007 г. N 333, и нормативы качества и нормативы допустимый сбросов, утвержденных в составе конкретных НДС;

- требования Приказа МПР РФ от 12.12.2007 N 328, нормативы качества вод водных объектов, утвержденные в составе конкретных НДВ;

- требования Приказа МПР РФ от 04.07.2007 N 169, нормативы качества вод водных

объектов, утвержденные в составе конкретных СКИОВО.

### **3. Требования к конкретному составу материалов обоснования экологических нормативов подлежат исключению из Проекта Постановления**

В п. 21 Проекта Постановления приведены общие для всех компонентов природной среды и для всех показателей состояния природной среды, требования к Составу материалов экологических нормативов качества. Экологические нормативы качества в соответствии с Проектом Постановления и Сводным отчетом (п. 13) разрабатываются на основании методики (методов), планируемых к разработке Минприроды России.

Закрепление в Проекте Постановления конкретного списка (состава) материалов обосновывающих экологические нормативы качества в условиях отсутствия утвержденных методов (методик) их разработки преждевременно и не обоснованно. А в случае установления нормативов качества вод на уровне ПДК (рыбохозяйственных или гигиенических), требования к перечню материалов является необоснованно завышенными.

#### **Предложения по пункту 3:**

Пункт 21 Положения изложить в следующей редакции: «Состав материалов, обосновывающих экологические материалы, устанавливается: методиками разработки нормативов качества атмосферного воздуха, вод, поверхностных и подземных водных объектах, почв и земель; методическими указаниями по разработке нормативов качества окружающей среды по показателям уровней радиоактивности; методикой расчета природных фоновых концентраций химических веществ в водах водных объектов».

### **4. О наличии признаков коррупциогенных факторов и о несогласованности полномочий Минприроды России, Комиссии по экологическим нормативам качества (далее – Комиссия) и новых полномочий Минприроды России, указанных в п.8 Сводного отчета**

В соответствии с п. 8.1 Сводного отчета, Минприроды России наделяется:

- правом разработки нормативов качества окружающей среды;
- полномочием установления нормативов качества окружающей среды.

В первом случае использовано слово «право», во втором «полномочие». Вероятно описка – слово «право» следует исправить на «полномочие».

Вышеуказанные формулировки новых полномочий по **разработке и утверждению** нормативов качества окружающей среды не соответствуют приложению к Проекту Постановления «Изменения, которые вносятся в положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации»: *Минприроды самостоятельно принимает нормативные правовые акты* (п. 5.2 положения о Минприроды России) «п. 5.2.37<sup>1</sup> *нормативы качества окружающей среды*» (п. 5.2.37<sup>1</sup> - новый пункт положения о Минприроды России, вносимый Проектом Постановления).

**Полномочие по разработке** нормативов качества окружающей среды в проекте Постановления отсутствует, а полномочие по **утверждению** заменено на «принятие нормативных правовых актов».

В тексте проекта Постановления (п. 32 Проекта Постановления) указано: «При **принятии решения Комиссией** о возможности установления экологического норматива качества Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации:

- а) **издает** ведомственный нормативный правовой акт об установлении экологического норматива качества на федеральном уровне;
- б) **направляет** юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю,

разработавшему проект экологического норматива качества, уведомление *о результатах рассмотрения Комиссией материалов*».

То есть, в тексте Проекта Постановления у Минприроды России **отсутствуют** полномочия по разработке нормативов качества окружающей среды и по принятию решения об установлении нормативов качества окружающей среды, вся ответственность *переложена* на Комиссию.

Пункты 22 – 32 Проекта Постановления содержат признаки наличия коррупциогенных факторов: отсутствие сроков рассмотрения и утверждения поступающих в Минприроды России разработанных экологических нормативов качества и обосновывающих их материалов; передача Комиссии полномочий государственного органа – Минприроды России в т.ч. передача Комиссии ответственности за принятие решения о возможности установления экологического норматива качества (п.32 Положения), за обеспечение своевременности проведения экспертиз, ответственности за объективность, за сохранение авторских прав и др. (п. 31 Положения); установление неопределенных критериев «научная обоснованность» (абзац 2 п. 23 Положения), оценки разработанных экологических нормативов и обосновывающих их материалов - допускающих широкие пределы усмотрения и исключения из общих правил.

#### **Предложения по пункту 4:**

- указанные в Сводном отчете новые полномочия Минприроды России по разработке и утверждению нормативов качества окружающей среды включить в Положение о Минприроды России;

- исключить из Проекта Постановления пункты 22 – 32, относящиеся к Комиссии (на основании п. 6.5. Положения о Минприроды России (Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 N 1219) Минприроды России уже наделено правом самостоятельно создавать координационные, совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии), в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности и не требуется принятие дополнительных Постановлений Правительства РФ, с разделением ответственности за принятое решение между Комиссией и Минприроды России);

- наделить Минприроды России полномочиями, предусмотренными последним абзацем п.3 ст. 19 7-ФЗ (в ред. 219-ФЗ): «оценка и прогнозирование экологических, социальных, экономических последствий применения нормативов в области охраны окружающей среды» (данное положение в 7-ФЗ (в ред. 219-ФЗ) вынесено за рамки проведения НИР и утверждения нормативов, а ввиду значительного влияния нормирования на ведение предпринимательской деятельности, подлежит постоянному мониторингу в рамках государственного регулирования деятельности в области охраны окружающей среды);

- установить сроки рассмотрения и утверждения представленных в Минприроды России на утверждение разработанных экологических нормативов качества и обосновывающих их материалов;

- конкретизировать критерии оценки разработанных экологических нормативов качества и обосновывающих их материалов.

#### **5. Об основаниях для пересмотра нормативов качества вод водных объектов**

Основания для пересмотра экологических нормативов качества указаны в п. 35 и ограничены событием появления новых данных о свойствах веществ, влияющих на состояние компонента природной среды, а также новых данных о последствиях воздействий на растительность, животных и иные организмы.

Считаем перечень оснований для пересмотра нормативов недостаточным: не учтена возможность изменения целей использования водного объекта; отсутствует срок

установления норматива.

Порядок пересмотра (п. 36 Проекта Постановления) не содержит переходных положений, обеспечивающих **добровольность права** водопользователей выступать с инициативой о разработке новых нормативов качества вод поверхностных водных объектов. Полномочия же органов власти самостоятельно и по своей инициативе осуществлять пересмотр установленных нормативов должен сохраняться.

Также считаем, что пересмотру подлежат только те нормативы, которые были установлены в рамках рассматриваемого Проекта Постановления.

**Предложения по пункту 5:**

- дополнить условия пересмотра утвержденных нормативов качества поверхностных водных объектов следующими условиями: истечения срока действия, на который был установлен норматив качества; изменение целевого использования водного объекта (части водного объекта);

- дополнить абзац первый п. 35 и п. 36 Положения Проекта Постановления после слов «экологических нормативов качества» словами «установленных в соответствии с настоящим Положением»

- дополнить п. 36 абзацем следующего содержания «Установленные экологические нормативы качества являются действующими до их пересмотра».

**Общий вывод по результатам рассмотрения:**

Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о разработке, установлении и пересмотре нормативов качества окружающей среды» подлежит существенной переработке.

Президент Союза водопользователей  
Амурского бассейнового округа

И.О. Неров