

Проблемы нормирования воздействия на окружающую среду в российском законодательстве*

Т. В. Петрова

Для цитирования: *Петрова Т. В.* Проблемы нормирования воздействия на окружающую среду в российском законодательстве // Правоведение. 2018. Т. 62, № 4. С. 640–650.
<https://doi.org/10.21638/spbu25.2018.404>

Нормирование воздействия на окружающую среду является основным инструментом контроля и предупреждения негативных экологических последствий хозяйственной деятельности. Изменения, внесенные в российское законодательство за последние годы, направлены на совершенствование механизма нормирования путем использования наилучших доступных технологий (НДТ). Наряду с использованием НДТ в переходный период и далее допускается и прежний порядок нормирования воздействия на окружающую среду. Несмотря на позитивные тенденции развития нормирования в законодательстве не решен ряд проблем, связанных с нормированием выбросов и сбросов загрязняющих веществ. К числу таких проблем автор относит, в частности, существование в законодательстве нескольких перечней загрязняющих веществ, подлежащих нормированию в целях охраны окружающей среды, здоровья человека (санитарное нормирование), водных биологических ресурсов. Необходимо уточнить соотношение указанных перечней и области их применения. Также в статье затрагивается проблема отсутствия законодательно закрепленной формулы расчета нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, учитываемых при этом показателей и способов их определения. Автор обращает внимание на то, что требования о нормировании воздействия адресованы лицам, эксплуатирующим стационарные («точечные») источники выбросов и сбросов загрязняющих веществ. Аналогичные требования не предусмотрены при загрязнении из так называемых рассеянных источников негативного воздействия на окружающую среду.

Ключевые слова: экологическое нормирование, окружающая среда, нормативы качества, нормативы воздействия, нормативы выбросов, нормативы сбросов, наилучшая доступная технология.

Нормирование в сфере охраны окружающей среды (далее также — экологическое нормирование) выступает одним из основных инструментов государственного регулирования в рассматриваемой сфере. Экологические нормативы (или экологические стандарты) широко используются и в зарубежной практике государственного управления охраной окружающей среды.

В российском и зарубежном законодательстве, а также в эколого-правовой доктрине выделяют два основных направления экологического нормирования: нормирование качества окружающей среды и нормирование негативного воздействия на окружающую среду и на ее отдельные компоненты (атмосферный воздух, водные объекты, растительный, животный мир и пр.).

* Статья подготовлена в рамках исследовательского проекта АНО «Центр международных и сравнительно-правовых исследований» по заказу ПАО «Газпром нефть», ПАО «СИБУР Холдинг» и Банка «Газпромбанк» (АО).

Петрова Татьяна Владиславовна — д-р юрид. наук, проф., МГУ им. М. В. Ломоносова, Российская Федерация, 119991, ГСП-1, Москва, Ленинские горы, 1; tp1403@yandex.ru

В последние годы российское законодательство претерпело существенные изменения в части нормирования выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросов загрязняющих веществ в водные объекты, а также размещения отходов производства и потребления. Новое в законодательстве заключается прежде всего во введении весьма сложного правового механизма нормирования на основе использования наилучших доступных технологий (далее — НДТ). Другая новелла — установление дифференцированного подхода к нормированию воздействия в зависимости от отнесения источников негативного воздействия к объектам, оказывающим значительное (I категория), умеренное (II категория), незначительное (III категория) или минимальное (IV категория) негативное воздействие на окружающую среду. Категоризация объектов хозяйственной деятельности осуществлялась в последние годы в процессе их обязательной постановки на государственный учет путем внесения соответствующих сведений в государственный реестр таких объектов.

Реализация новых положений законодательства предполагает установление переходного периода, в течение которого будут действовать как новые требования к нормированию воздействия на окружающую среду, так и ранее существовавшие требования с учетом некоторых внесенных в них корректив — например, в части установления так называемых временно разрешенных нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и сбросов загрязняющих веществ в водные объекты.

Десятилетиями существовавший в российском законодательстве механизм нормирования воздействия на окружающую среду в значительной степени базируется на подходе, сложившемся в советский период, и характеризуется системными недостатками. В их числе можно отметить следующие.

Во-первых, нормирование воздействий осуществляется в России отдельно по компонентам окружающей среды (атмосферный воздух, водные объекты и т. д.) и для размещения отходов. Такой дифференцированный подход не обеспечивает комплексного контроля за загрязнением окружающей среды в целом и не учитывает перемещения загрязняющих веществ из одной природной среды в другую.

Во-вторых, основной задачей нормирования в рамках рассматриваемого механизма выступает сокращение негативного воздействия по итогам всех этапов производственного процесса в целом.

В-третьих, нормативы допустимого воздействия на окружающую среду (выбросов, сбросов загрязняющих веществ) утверждаются на индивидуальной основе для конкретных источников и эксплуатирующих их субъектов хозяйственной и иной деятельности (юридических и физических лиц)¹. Сам факт индивидуального подхода создает условия для неоправданного административного усмотрения при определении величин нормативов. В случае обоснования субъектом хозяйственной деятельности невозможности соблюдения им нормативов допустимого воздействия законодательство разрешает ему сверхнормативное негативное воздействие на окружающую среду, осуществляемое в пределах установленных

¹ См., напр.: Положение о нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него, утв. Постановлением Правительства РФ от 02.03.2000 № 183 (здесь и далее ссылки на российские нормативно-правовые и подзаконные акты даются по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.03.2019)); Методика разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей, утв. Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 17.12.2007 № 333; Порядок разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утв. Приказом Минприроды России от 25.02.2010 № 50; Методические указания по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утв. Приказом Минприроды России от 05.08.2014 № 349.

лимитов (с 2019 г. — временно разрешенных выбросов, сбросов, п. 6 ст. 12 Федерального закона от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Расчет указанных временных нормативов негативного воздействия не имеет официальной методической основы, и на практике они устанавливаются исходя из фактических возможностей субъектов хозяйственной деятельности по их соблюдению.

Другие нормативы воздействия — лимиты на размещение отходов производства — также традиционно устанавливались индивидуально конкретным субъектам с учетом имеющихся в пределах соответствующей территории свободных мощностей объектов по размещению отходов I–V классов опасности. Подобный подход не способен стимулировать осуществление субъектами хозяйственной деятельности технологических и иных мероприятий по минимизации образования отходов в расчете на единицу производимой ими продукции (товаров, работ, услуг).

Указанные выше и иные проблемы экологического нормирования неоднократно затрагивались в различных эколого-правовых исследованиях², а также в научной литературе по общей экологии, экономике природопользования и пр.³

Перечисленные выше недостатки правового механизма нормирования негативного воздействия на окружающую среду должны постепенно преодолеваются по мере вступления в силу в 2019–2022 гг. новых положений законодательства об охране окружающей среды, предусматривающих использование наилучших доступных технологий. Один из экологических критериев отнесения технологий к наилучшим заключается в обеспечении наименьшего уровня негативного воздействия на окружающую среду на всех стадиях производственного процесса при сохранении экономической эффективности производства (Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «Об охране окружающей среды»).

Правовая конструкция НДТ давно применяется в законодательстве ряда зарубежных стран для нормирования негативного воздействия на окружающую среду. Так, на основе НДТ определяются нормативы допустимого воздействия на окружающую среду в странах ЕС, в США, Норвегии и Китае. Например, положениями Директивы от 24.11.2010 № 2010/75/ЕС «О промышленных выбросах (о комплексном предотвращении загрязнения и контроле над ним)»⁴ (*Industrial Emissions Directive, IED*) установлены общие правила о применении наилучших доступных технологий как основного способа нормирования воздействия на окружающую среду.

² См., напр.: Романова О. А. Организационно-правовой механизм охраны поверхностных вод от загрязнения в Российской Федерации. М., 2012; Тихомирова Л. А. Нормирование в области охраны окружающей среды: особенности правового регулирования. Доступно в СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.03.2019); Ширококов А. С. Правовые основы установления и применения лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов // Юрист. 2006. № 2. С. 47; Хасанов Д. Г. Природопользование и негативное воздействие на окружающую среду: проблема соотношения понятий // Экологическое право. 2008. № 3. С. 16; Исмаилова П. У. Противовоздействие загрязнению атмосферы (региональный аспект). М., 2009. С. 167; и пр.

³ Двинянина О. В., Нахимовская И. Н. Результаты опытной апробации методологии определения перечня вредных веществ, подлежащих нормированию // Выпуск научных трудов НИИ «Атмосфера» «Проблемы охраны атмосферного воздуха». СПб., 2010. С. 33; Коплан-Дикс В. А., Шарыгина И. О., Курочкина Н. А., Симонова Д. О. Определение критериев выбора природных территорий, для которых необходимо установить экологические нормативы качества атмосферного воздуха // Там же. С. 75; и пр.

⁴ Доступна в СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.03.2019).

Вместе с тем здесь допускаются исключения. Так, могут устанавливаться менее жесткие нормативы воздействия на окружающую среду, если достижение уровней, предусмотренных для наилучших доступных технологий, требует несопоставимых финансовых затрат ввиду особенностей географического положения источника негативного воздействия, местных экологических условий или технических характеристик самого источника. Другое исключение из общего правила Директивы связано с тем, что выполнение действующих в отношении некоторых территорий стандартов качества окружающей среды не может быть обеспечено исключительно путем использования наилучших доступных технологий, в связи с чем требуются дополнительные меры по минимизации негативного воздействия на окружающую среду в границах таких территорий (акваторий).

Упомянутые изменения в законодательстве об охране окружающей среды, уже вступившие в действие в текущем году, а также вступающие в действие в 2020–2022 гг., не могут решить всех проблем в сфере экологического нормирования. Внедрение и применение наилучших доступных технологий осуществляется не в силу установленных требований, а на добровольной основе.

Государственное регулирующее воздействие заключается в экономическом стимулировании внедрения таких технологий прежде всего путем освобождения от платы за негативное воздействие на окружающую среду тех субъектов, которые внедрили НДТ, продекларировали их использование и соблюдают предусмотренные для используемых ими НДТ экологические показатели (технологические нормативы). Для таких субъектов хозяйственной деятельности предусмотрены и некоторые налоговые льготы, в частности возможность предоставления им инвестиционного налогового кредита (ст. 66, 67 Налогового кодекса РФ (части первой) от 31.07.1998 № 146-ФЗ) и пр.

Предусмотренные законодательством меры экономического стимулирования внедрения НДТ заключаются не только в поощрении, но и в создании экономически невыгодных условий для тех субъектов, которые не планируют внедрение НДТ и продолжают негативное воздействие в рамках временно разрешенных нормативов воздействия. Условия выдачи разрешений на такое сверхнормативное воздействие будут ужесточаться, в том числе в результате увеличения повышающих коэффициентов к базовым ставкам платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Несмотря на это, отдельные субъекты хозяйственной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, предположительно не перейдут к применению наилучших доступных технологий и продолжат применять индивидуальные нормативы воздействия на окружающую среду.

Одной из сохраняющихся проблем механизма нормирования негативного воздействия на окружающую среду выступает существование нескольких частично совпадающих перечней загрязняющих веществ, подлежащих нормированию в целях охраны окружающей среды (экологическое нормирование), здоровья человека (санитарно-гигиеническое нормирование), водных биологических ресурсов (рыбохозяйственное нормирование).

С 2019 г. действует единый Перечень загрязняющих веществ, утв. Правительством РФ для целей государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды, в том числе для установления нормативов воздействия на окружающую среду (Распоряжение Правительства РФ от 08.07.2015 № 1316-р «Об утверждении перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды»). Одновременно продолжают действовать иные перечни загрязняющих веществ, установленные в целях охраны здоровья человека (санитарные и гигиенические

нормативы), водных биологических ресурсов (рыбохозяйственные нормативы). Законодательство не определяет соотношение всех существующих перечней и приоритеты их применения в механизме экологического нормирования. Ведомственные подзаконные нормативные акты, чаще всего используемые в практике нормирования, также не вносят ясности в вопрос о соотношении разных перечней загрязняющих веществ.

Например, Методы расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе, утв. Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 06.06.2017 № 273 «Об утверждении методов расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе» (п. 1.1, 4.2) предусматривают одновременное применение как Перечня загрязняющих веществ, утв. Правительством РФ, так и гигиенических нормативов, установленных в отношении иных загрязняющих веществ. Аналогичное несовпадение можно также констатировать при сравнении названного Перечня и Нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения (Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 13.12.2016 № 552 «Об утверждении нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения»).

Сказанное свидетельствует о необходимости конкретизации в рамках трех федеральных законов (от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов») предназначения перечней загрязняющих веществ, предусмотренных для целей каждого из этих законов, а также возможности использования этих перечней в механизме экологического нормирования, в том числе при применении НДТ.

В Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» нужно ввести правило, согласно которому нормативы допустимого воздействия на окружающую среду в части химических показателей устанавливаются только в отношении загрязняющих веществ, перечень которых утвержден на основании ч. 2 ст. 41 этого Федерального закона.

Ввиду отсутствия в настоящее время экологических нормативов качества окружающей среды следует ввести в Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» переходное положение, согласно которому при установлении нормативов воздействия на окружающую среду (кроме технологических и технических нормативов) до введения в действие нормативов качества окружающей среды санитарно-гигиенические и рыбохозяйственные нормативы применяются только в отношении загрязняющих веществ, входящих в указанный перечень.

Одновременно следовало бы определить в Федеральном законе от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» возможные сферы приоритетного применения санитарно-гигиенических нормативов, например при охране атмосферного воздуха жилых зон населенных пунктов, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон, водных объектов, используемых для питьевого водоснабжения, и т.п. Аналогичные положения необходимо предусмотреть в Федеральном законе от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в отношении случаев приоритетного применения рыбохозяйственных нормативов.

С начала 2019 г. вступило в силу требование, согласно которому на объектах, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду (I ка-

тегории), стационарные источники выбросов должны быть оснащены автоматизированными системами контроля, осуществляющими измерение и учет объема выбросов (сбросов) загрязняющих веществ, а также средствами фиксации и передачи информации об объеме и концентрациях выбросов (сбросов) в государственный фонд данных государственного экологического мониторинга. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» установил обязанность применения систем автоматического контроля выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в отношении объектов, относящихся к I категории, по перечню, определяемому Правительством РФ. При этом критерии отнесения объектов к I категории основаны на ведении определенных видов деятельности и на определенных производственных показателях (выпуск продукции за единицу времени и т. п.), а не на показателях объемов загрязнений в разрезе конкретных загрязняющих веществ. Закон не определил критериев для включения объектов в перечень, утвержденный Правительством РФ.

Автоматизированные средства измерения и учета объема выбросов загрязняющих веществ (или системы непрерывного мониторинга выбросов) активно используются на промышленных объектах в странах ЕС, а также в США и Китае. Основное назначение указанных средств состоит в обеспечении контроля выбросов в атмосферный воздух для подтверждения выполнения нормативных требований по воздействию объекта на атмосферный воздух. Как правило, средства измерения устанавливаются на источнике выброса (трубе).

В ЕС действует Директива Европейского парламента и Совета Европейского союза от 23.10.2001 № 2001/80/ЕС «Об ограничении выбросов некоторых загрязняющих воздух веществ от крупных установок сжигания»⁵, согласно которой непрерывному контролю подлежит содержание оксидов серы, азота и твердых частиц в выбросах энергетических установок.

В США системами непрерывного мониторинга выбросов в соответствии с федеральным стандартом должны, в частности, быть оборудованы все энергетические установки, работающие на органическом топливе, мощностью более 25 МВт. Системы непрерывного мониторинга используются в США на протяжении последних 20 лет для контроля соответствия содержания оксидов углерода, азота и серы, хлористого водорода, ртути и твердых частиц нормативам допустимых выбросов, установленным для предприятий. В целях обеспечения достоверности получаемых результатов измерений системы непрерывного мониторинга должны проходить ежегодную поверку.

В 2001 г. в КНР был принят национальный стандарт по выбросам для энергетических паровых котлов, работающих на природном газе, а в 2003 г. — по выбросам тепловых электростанций, работающих на твердом топливе. В соответствии с природоохранным законодательством КНР все крупные теплоэлектростанции обязаны устанавливать системы непрерывного мониторинга выбросов, которые контролируют эмиссию оксидов азота, серы, твердых частиц, объемы, температуру и давление дымовых газов.

Таким образом, введение требования о применении автоматизированных средств измерения и учета объема выбросов загрязняющих веществ в российское законодательство соответствует мировому опыту. Вместе с тем зарубежное законодательство предусматривает данное требование преимущественно для установок по сжиганию различных видов топлива, а не для всех крупных источ-

⁵ Доступна в СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.03.2019).

ников выбросов загрязняющих веществ и определяет перечни постоянно контролируемых веществ.

В связи со сказанным представляется целесообразным предусмотреть в законодательстве, в частности в Федеральных законах от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «Об охране атмосферного воздуха», следующие возможные критерии обязательности применения автоматических средств непрерывного измерения выбросов загрязняющих веществ: 1) неоднократное в течение одного года выявление органами государственного экологического надзора нарушений объемов и иных условий выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, предусмотренных разрешением на выбросы или комплексным экологическим разрешением; 2) осуществление выбросов загрязняющих веществ на основании временно разрешенных нормативов выбросов.

Для снижения затрат, связанных с приобретением, установкой и применением автоматизированных средств контроля выбросов следует разрешить использование аналогичных средств измерения, предназначенных для обеспечения промышленной безопасности, если такое оборудование позволяет измерить и учесть уровень загрязнений, а также передать соответствующие данные.

Конкретизации требуют и некоторые иные положения законодательства об охране атмосферного воздуха. Федеральным законом от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (п. 2 ст. 12) предусмотрено установление нормативов допустимых выбросов для стационарного источника и/или совокупности стационарных источников расчетным путем на основе нормативов качества атмосферного воздуха с учетом фоновго уровня загрязнения. Между тем соответствующая формула расчета в законе не установлена, равно как не определен порядок фиксации фоновго уровня загрязнения. Сведения об уровне загрязнения атмосферного воздуха, как следует из Постановления Правительства РФ от 02.03.2000 № 183 «О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него», могут быть предоставлены органами Росгидромета, однако не установлены требования к содержанию указанных сведений.

Аналогичные проблемы возникают при расчете нормативов допустимого воздействия на водные объекты на основании Методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей (Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 17.12.2007 № 333 «Об утверждении методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей»). В силу п. 9 указанной Методики от водопользователя фактически требуется, чтобы сточные воды перед их сбросом 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 этого подхода неоднократно возникали в судебной практике⁶. Установление указанной Методикой положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, отмечалось в заключении Минэкономразвития России от 07.12.2015 № 35531-ОФ/Д26и.

⁶ См., напр.: Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 23.06.2016 по делу № А45-2932/2016; Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 18.10.2015 по делу № А45-14233/2015.

Следует конкретизировать в рамках Федерального закона «Об охране окружающей среды» порядок установления нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, обеспечивающего возможность проверки объективности установленного норматива. В связи с этим необходимо определить такие понятия, как фоновое состояние компонентов природной среды, фоновое загрязнение, величина допустимого совокупного воздействия, а также порядок установления их значений (способы замера, использование контрольных точек, пунктов, створов) и учета при расчете нормативов.

Одна из проблем механизма нормирования воздействий на окружающую среду заключается в том, что бремя соблюдения нормативов допустимого воздействия и бремя внесения платы за такое воздействие несут лица, эксплуатирующие стационарные (точечные или площадные) источники выбросов и сбросов загрязняющих веществ.

Между тем совокупный вклад рассеянных источников в загрязнение окружающей среды может оказаться не менее значительным, особенно с учетом сезонных, погодных и иных природных факторов. Существенное отрицательное воздействие на атмосферный воздух в крупных городах оказывает автотранспорт. Загрязнение водных объектов происходит не только из стационарных источников, но и вследствие стока (смыва) загрязненных талых, дождевых и иных вод с прибрежных городских, селитебных и сельскохозяйственных территорий, с автомобильных дорог, вследствие потерь горюче-смазочных материалов, использования противогололедных реагентов. Сезонный смыв органических и неорганических удобрений с сельскохозяйственных полей после весеннего снеготаяния вызывает повышенную эвтрофикацию (увеличение содержания биогенных элементов) в водных объектах.

В зарубежном законодательстве при ограничении воздействия на окружающую среду наряду со стационарными (точечными) источниками загрязнений учитываются и рассеянные (диффузные) источники.

В Европейском союзе рассеянные источники означают множество мелких или разрозненных источников, из которых загрязнители попадают в землю, воздух или воду и чье суммарное влияние на эти среды может быть значительным, а также для которых сбор информации по каждому отдельному источнику является непрактичным. Загрязнение из рассеянных источников с трудом поддается нормированию в силу их мелкого масштаба и разрозненности. Практика ЕС предусматривает сводную оценку воздействия таких источников на окружающую среду для целей предотвращения, ограничения или полного запрета практик, вызывающих соответствующие загрязнения⁷.

С учетом зарубежного опыта представляется целесообразным ввести в российское законодательство правила о составлении уполномоченными органами сводных расчетов совокупного негативного воздействия на окружающую среду стационарных и рассеянных источников для оценки и ограничения негативного воздействия на атмосферный воздух в городах и на водные объекты (их части) по отдельным наиболее распространенным или опасным загрязняющим веществам. Для этого следует:

- 1) ввести в законодательство понятие «рассеянные источники негативного воздействия на окружающую среду»;

⁷ Регламент Европейского парламента и Совета Европейского союза от 18.01.2006 № 166/2006 «О создании Европейского Регистра выброса и переноса загрязняющих веществ и об изменении Директив 91/689/ЕЭС и 96/61/ЕС Совета ЕС» (доступен в СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.03.2019)).

- 2) определить территории (акватории), в отношении которых будут составляться сводные расчеты совокупного негативного воздействия на окружающую среду;
- 3) установить порядок составления сводных расчетов и определения целевых показателей снижения негативного воздействия на атмосферный воздух, водные объекты, которые должны быть достигнуты к определенному сроку;
- 4) определить перечень ограничительных мер, которые могут вводиться в отношении рассеянных источников для достижения целевых показателей снижения негативного воздействия на окружающую среду, предусмотренных сводными расчетами;
- 5) ввести в законодательство понятия «квоты на выбросы загрязняющих веществ», «квоты на сбросы загрязняющих веществ», предусмотрев их закрепление за действующими стационарными источниками воздействия на окружающую среду в объемах нормативов допустимых выбросов, сбросов загрязняющих веществ, в том числе технологических;
- 6) предоставить субъектам хозяйственной деятельности право переуступить части закрепленных за ними квот на выбросы и/или сбросы определенных загрязняющих веществ иным лицам, в том числе в связи с созданием этими лицами новых стационарных источников воздействия на окружающую среду в границах территории (акватории), для которой составлен сводный расчет;
- 7) предусмотреть меры по ограничению негативного воздействия на окружающую среду от рассеянных источников, в том числе при возникновении чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Изложенный подход позволит равномернее распределить бремя организационных усилий и затрат, связанных с предотвращением негативного воздействия на окружающую среду, между субъектами, эксплуатирующими стационарные и рассеянные источники загрязнения.

В контексте перспектив освоения месторождений континентального шельфа в Арктической зоне РФ особого внимания заслуживают вопросы нормирования сбросов загрязняющих веществ с морских платформ при разведке и добыче полезных ископаемых, в частности требования о нулевом сбросе.

Распоряжением Правительства РФ от 17.05.2011 № 827-р «О проведении в 2011 г. конкурса на право пользования участком недр федерального значения для геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья» предусматривалось, что добыча полезных ископаемых на участке недр федерального значения должна осуществляться с учетом международных стандартов, включая применение стандартов нулевого сброса и обратную закачку в пласты буровых и прочих отходов, запрет сброса льяльных вод в море.

Попытка конкретизации требования нулевого сброса была предпринята в законопроекте, где нулевой сброс определен как «максимальное снижение поступления в морскую среду вредных веществ при создании, эксплуатации, использовании и ликвидации искусственных островов, установок и сооружений, а также при проведении буровых работ при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче минеральных ресурсов континентального шельфа, достигаемое в том числе за счет применения наилучших доступных технологий»⁸.

⁸ Законопроект № 928780-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» и в ст. 17 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» в части регулирования порядка ввоза отходов на территорию Российской Федерации с искусственных островов, установок и сооружений на континентальном шельфе Российской Федерации».

В Норвегии нулевой сброс означает уровень очистки сточных вод, при котором содержание нефти в воде минимально и не превышает 30 мг нефти на литр воды в качестве взвешенного среднего значения за календарный месяц.

В связи с этим следует предусмотреть порядок сброса загрязняющих веществ при создании, эксплуатации и ликвидации искусственных островов, установок и сооружений, при проведении буровых и иных работ в границах континентального шельфа России, включая: 1) установление перечня загрязняющих веществ, сброс которых полностью запрещен при ведении указанной деятельности; 2) определение в комплексном экологическом разрешении максимально достижимого применительно к конкретной деятельности сокращения сбросов иных загрязняющих веществ в морскую среду.

В российском законодательстве не решен вопрос о порядке сброса сточных вод на поверхность земли (на рельеф местности) при невозможности использования для этих целей водных объектов и централизованных систем водоотведения. Результатом такого сброса выступает, как правило, загрязнение земель, почв, подземных водоносных горизонтов. В эколого-правовых исследованиях уже отмечалось наличие данного пробела в отечественном законодательстве, а также возникающие в связи с этим проблемы правоприменительной практики⁹.

В связи со сказанным представляется необходимым упорядочить условия сброса сточных вод на рельеф местности, включая: 1) обоснование необходимости сброса на рельеф местности (отсутствие централизованной системы водоотведения, водного объекта и т.п.); 2) установление требований к качеству сбрасываемых сточных вод, в том числе при использовании локальных очистных сооружений; 3) установление безусловного запрета сброса и обязательности использования систем оборотного водоснабжения (в виде исчерпывающего перечня и на основе критериев, позволяющих провести объективную проверку их наступления); 4) определение особенностей сброса для отдельных местностей (участки залегания подземных вод, используемых для нужд питьевого водоснабжения, сельскохозяйственные земли, объекты транспортной и иной инфраструктуры, особо охраняемые территории и объекты); 5) установление сервитутов для целей отведения сброшенных сточных вод через чужие земельные участки.

Статья поступила в редакцию 1 апреля 2019 г.;
рекомендована в печать 16 сентября 2019 г.

Problems of environmental impact regulation in Russian legislation *

Tat'iana V. Petrova

For citation: Petrova, Tat'iana V. 2018. Problems of environmental impact regulation in Russian legislation. *Pravovedenie* 62 (4): 640–650. <https://doi.org/10.21638/spbu25.2018.404> (In Russian)

The regulation of environmental impact is the main tool for control and prevention of negative environmental consequences on economic activity. The changes made to Russian legislation

ской Федерации, а также определения и законодательного закрепления понятия “нулевой сброс”, внесенный депутатами Государственной думы РФ П. Н. Завальным, В. В. Сысоевым, В. В. Журко, В. М. Тарасюком (в настоящее время отозван; доступен в СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.03.2019)).

⁹ См., напр.: *Русин С. Н.* Правовые проблемы нормирования сбросов загрязняющих веществ на водосборные площади и взимания платы за этот вид негативного воздействия на окружающую среду // *Судья*. 2015. № 9. С. 30–33.

* Performed for the research project of International and Comparative Law Research Center on request of public joint-stock company “Gazprom Neft”, public joint-stock company “SIBUR Holding”, and Bank “Gazprombank” (joint-stock company).

in recent years are aimed at improving the rationing mechanism by using the best available technologies (BAT). Along with the use of BAT in the transition period, the previous procedure of regulation of environmental impact is also assumed. Despite the positive trends in the development of regulation, the legislation has not solved a number of problems related to the regulation of emissions and discharges of pollutants. The author considers problems such as, in particular, the existence in the legislation of several lists of pollutants subject to regulation for various purposes: environmental protection; human health (sanitary regulation); protection of aquatic biological resources. It is necessary to clarify the ratio of these lists and their application. Another problem raised in the article is the absence of a legally fixed formula for calculating the standards of permissible impact on the environment, the indicators taken into account in this case and the means for determining them. The author draws attention to the fact that the requirements for impact regulation are addressed to persons operating stationary ("point") sources of emissions and discharges of pollutants. Similar requirements are not provided for pollution from so-called diffuse sources of negative impact on the environment.

Keywords: regulation of negative impact on the environment; standards of environmental quality; standards of environmental impact; standards of emissions of pollutants; standards of discharges of pollutants; the best available technics (BAT).

References

- Dvinianina, Ol'ga V., Nakhimovskaia, I. N. 2010. The results of experimental approbation of the methodology for determining the list of harmful substances subjected to rationing. *Research papers by "Atmosphere" Scientific Research Institute, "Problems of atmospheric air protection"*. St. Petersburg: 33. (In Russian)
- Ismailova, P. U. 2009. *Air pollution abatement (regional dimension)*. Moscow, SGA Publ. (In Russian)
- Khasanov, Dmitrii G. 2008. Environmental Management and negative impact on the environment: the problem of correlation of concepts. *Ekologicheskoe pravo* 3: 16–17. (In Russian)
- Koplan-Diks, V. A., Sharygina, I. O., Kurochkina, N. A., Simonova, D. O. 2010. Determination of criteria for the selection of natural areas for which to set environmental standards for ambient air quality. *Research papers by "Atmosphere" Scientific Research Institute, "Problems of atmospheric air protection"*. St. Petersburg: 75. (In Russian)
- Romanova, Ol'ga A. 2012. *Organizational and legal mechanism of protection of surface waters from pollution in the Russian Federation*. Moscow, Prospekt Publ. (In Russian)
- Rusin, Sergei N. 2015. Legal problems of regulating discharges of pollutants into catchment areas and charging for this type of negative impact on the environment. *Sud'ia* 9: 30–33. (In Russian)
- Shirobokov, Aleksei S. 2006. Legal basis for establishing and applying limits on emissions and discharges of pollutants and microorganisms. *Lurist* 2: 46–49. (In Russian)
- Tikhomirova, Larisa A. 2010. *Regulation in the field of environmental protection: features of legal regulation*. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed: 01.03.2019). (In Russian)

Received: April 1, 2019

Accepted: September 16, 2019

Tat'iana V. Petrova — Dr. Sci. in Law, Professor, Lomonosov Moscow State University, 1, Leninskie Gory, GSP-1, Moscow, 119991, Russian Federation; tp1403@yandex.ru