

Анализ законодательства и практики применения Методических указаний по разработке «совокупных» НДВ на водные объекты по некоторым бассейнам рек

Нормативно-правовое обеспечение разработки НДВ

1. Правовое обеспечение разработки НДВ на поверхностные водные объекты

Требование нормирования воздействий на окружающую среду установлено *ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10.10. 2002г. №7-Ф.* Согласно Закону, нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, и заключается в установлении нормативов качества окружающей среды и нормативов допустимого воздействия на окружающую среду (НДВ).

НДВ устанавливаются для природопользователей - юридических и физических лиц в целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду. НДВ разрабатываются исходя из нормативов качества окружающей среды, установленных с учетом природных особенностей территорий и акваторий.

Применительно к поверхностным водным объектам из нормативов качества вод в настоящее время разработаны и утверждены в установленном порядке только нормативы ПДК веществ воды, нормируемые микробиологические показатели, нормируемый показатель превышения температуры воды над естественной температурой воды водного объекта.

Применительно к поверхностным водным объектам к НДВ относятся следующие нормативы.

Нормативы допустимых сбросов (НДС) веществ и микроорганизмов в водный объект (допустимое химическое и биологическое воздействие). Практика разработки НДС (ПДС) насчитывает более 40 лет, и осуществляется на основе разработанных в установленном порядке нормативов ПДК веществ и микроорганизмов в соответствии с нормативными актами федерального уровня. НДС разрабатываются в соответствии с показателями *массы химических веществ и микроорганизмов*, допустимых для поступления в водный объект от стационарных, передвижных источников в установленном режиме. При невозможности соблюдения НДС могут устанавливаться *лимиты на сбросы загрязняющих* веществ и микроорганизмов в водный объект на основе

разрешений, действующих только в период внедрения наилучших доступных технологий (НДТ) и проведения мероприятий по охране водных объектов и (или) реализации других природоохранных проектов.

Нормативы допустимого сброса теплых вод ТЭЦ, ГРЭС, АЭС (допустимое физическое воздействие). Нормативный акт федерального уровня по регулированию сброса теплых вод отсутствует. Сброс теплых вод осуществляется в соответствии с ведомственными методическими документами на основе нормируемого температурного показателя, утвержденного в установленном порядке на федеральном уровне.

Нормативы допустимого изъятия водных ресурсов из водного объекта. Разработка нормативов допустимого изъятия водных ресурсов водным законодательством не урегулирована. В ранее действовавшем Водном кодексе РФ (1995г.) содержалось требование по «нормированию предельно допустимого безвозвратного изъятия поверхностных вод». Практика установления указанных нормативов отсутствует.

Нормативы допустимой антропогенной нагрузки (НДАН) на водный объект. НДАН устанавливаются для субъектов хозяйственной и иной деятельности в целях оценки и регулирования *всех* источников воздействия на водный объект, расположенных в пределах конкретных акваторий, а также - по каждому виду воздействия и совокупному воздействию всех источников. Ко всем источникам относятся источники регулируемого сброса веществ, микроорганизмов и теплых вод со сточными/дренажными водами в водный объект. Практика разработки НДАН отсутствует.

Нормативы иного допустимого воздействия на водный объект. Указанные нормативы устанавливаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. В настоящее время в действующем законодательстве *не содержится правовое основание* на разработку нормативов *иного* допустимого воздействия на водный объект, кроме выше указанных нормативов.

Водный кодекс РФ от 03.06.2006.№ 74-ФЗ. Согласно ст. 35 Кодекса, НДВ на водные объекты разрабатываются «на основании ПДК химических, радиоактивных веществ, микроорганизмов и других показателей качества воды». Из редакции статьи следует, что разрабатываются нормативы допустимого сброса химических, в том числе радиоактивных, веществ, микроорганизмов, а также теплых вод со сточными/дренажными водами в водный объект. Что касается нормативов безвозвратного изъятия водных ресурсов (речного стока) из водного объекта, их разработка Кодексом не установлена.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством разработка НДВ на водный объект установлена по четырем регулируемым видам воздействия на водный объект. К ним относятся нормативы допустимого *сброса (НДС) веществ*, в том

числе радиоактивных веществ, сброса микроорганизмов, сброса теплых вод ТЭЦ, АЭС, и нормативы допустимого изъятия водных ресурсов из водного объекта. Разработка НДС веществ, исключая радиоактивные вещества, и НДС микроорганизмов осуществляется на основе утвержденных в установленном порядке нормативов качества воды. Природоохранные нормативы допустимого содержания радиоактивных веществ в воде водного объекта не разработаны. По регулированию сброса теплых вод в водный объект нормативный акт федерального уровня отсутствует. Правовое основание на разработку нормативов допустимого изъятия, в частности, безвозвратного изъятия водных ресурсов из водного объекта в действующем законодательстве не содержится. Согласно законодательству в области охраны окружающей среды, приоритетным видом регулирования снижения негативного воздействия на окружающую среду, в частности, на водный объект, является разработка НДС веществ, микроорганизмов, теплых вод на основе технологических нормативов, отражающих допустимую массу сбросов веществ, микроорганизмов и объемов теплых вод со сточными/дренажными водами в водный объект в расчете на единицу выпускаемой продукции.

2. Нормативно- методическое обеспечение разработки НДС на поверхностный водный объект

2.1. В целях реализации ст.35 Водного кодекса РФ принято постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 № 881 «О порядке утверждения нормативов допустимого воздействия на водные объекты» .

Согласно Постановлению, «нормативы допустимого воздействия на водные объекты (допустимого совокупного воздействия всех источников, расположенных в пределах речного бассейна или его части, на водный объект или его часть) разрабатывает Федеральное агентство водных ресурсов с участием Федерального агентства по рыболовству, Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, и Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека на основании ПДК химических, в т.ч. радиоактивных, веществ, микроорганизмов и других показателей качества воды в водных объектах, и в соответствии с методическими указаниями по разработке нормативов допустимого воздействия».

Из этого следует, что разработка нормативов допустимого совокупного воздействия всех источников, расположенных в пределах речного бассейна или его части, на водный объект или его часть в данной редакции установлена только указанным постановлением Правительства РФ (далее – совокупные НДС).

Понятие «нормативы совокупного воздействия *всех* источников...» в редакции Постановления может означать, с одной стороны, что это нормативы допустимого сброса веществ, микроорганизмов и теплых вод всех регулируемых источников сброса сточных вод, расположенных в пределах водного объекта. С другой стороны, это допустимое совокупное воздействие как регулируемых (НДС), так и не регулируемых (диффузных) источников воздействия на водный объект, что противоречит действующему законодательству в части установления НДС.

2.2. В целях методического обеспечения разработки совокупных НДС на водный объект разработаны и утверждены Приказом МПР России от 12.12.2007 № 328 «**Методические указания по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты**» (далее - Методические указания)*. Данные Методические указания являются *единственным* нормативным методическим документом по разработке совокупных НДС. Разработка совокупных НДС осуществляется *впервые*. Практика разработки подобных природоохранных нормативов в Европейском Союзе и других странах отсутствует.

Методические указания содержат общие положения, состав исходных и итоговых материалов, схему расчета НДС, приложения - рекомендуемые методы расчета НДС по «привнесу» химических веществ, исключая радиоактивные вещества, микроорганизмов в водный объект и по безвозвратному изъятию водных ресурсов из водного объекта. В *Общих положениях* определены требования, в том числе, к принципам расчета совокупных НДС, что допускает вариантность расчетов величин указанных нормативов. Основной расчетной территориальной единицей при разработке «совокупных» НДС установлен *водохозяйственный участок*. Совокупные НДС по конкретному виду воздействия разрабатываются в границах *отдельных выделенных* расчетных водохозяйственных участков, исходя из особенностей каждого вида воздействия; нормируются те виды воздействия, при которых в современных условиях и перспективе нарушаются санитарно-гигиенические требования на водных объектах питьевого

*Методические указания по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты разработаны РосНИИВХ

водопользования, оказывается негативное воздействие на ООПТ, наблюдается ухудшение условий водопользования и деградация водной экосистемы более, чем на 5% площади акватории. Состав нормируемых видов воздействия уточняется исходя из текущего состояния водного объекта.

Совокупные НДС, согласно Методическим указаниям, разрабатываются для следующих *8 видов* воздействия (п.п. 8, 15, 18, 21- 25):

- 1 привнос химических, в т.ч. взвешенных минеральных веществ,
- 2 привнос радиоактивных веществ,
- 3 привнос микроорганизмов,
- 4 привнос тепла,
- 5 сброс воды,
- 6 забор (изъятие) водных ресурсов,
- 7 использование акватории,
- 8 изменение водного режима при использовании водного объекта для разведки и добычи полезных ископаемых.

Из указанных видов воздействия в действующем законодательстве правовое основание на разработку совокупных НДС по сбросу воды, использованию акватории и изменению водного режима при использовании водного объекта для разведки и добычи полезных ископаемых *отсутствует*.

В Методических указаниях, которые являются единственным нормативно-методическим документом, методы расчета НДС приведены *только по 3* видам воздействия: «привносу» химических веществ (НДВхим.), «привносу» микроорганизмов (НДВмикроб) и *безвозвратному* изъятию воды из водных объектов (НДВиз.).

2.1.1. НДСхим. Алгоритм расчета величины «привноса» химических веществ (НДВхим.) основан на оценке общей массы привноса в водный объект или его часть загрязняющих химических и иных веществ на основании *баланса* веществ и с учетом *всех источников* воздействия. Ко «всем источникам» отнесены как *нормируемые сбросы* веществ и микроорганизмов (регулируемый сброс) со сточными водами, так и источники, «вносящие *неорганизованным* путем в поверхностные или подземные воды, загрязняющие вещества, микроорганизмы или тепло с части водосборной площади, измененной хозяйственной деятельностью», т.е. источники *диффузного загрязнения вод* (неуправляемый или слабоуправляемый привнос), «управление которыми на современном этапе технически неосуществимо или малоэффективно». При этом балансовая формула включает только приходную часть.

Документом также установлено, что нормируемый показатель качества воды (ПДК, мг/л.) *с учетом «природных особенностей* территорий и акваторий, назначения природных объектов и природно-антропогенных объектов...», *рассчитывается* по формуле, которая приведена в Приложении. При этом, нормативы ПДК веществ должны быть рассчитаны для каждого расчетного водохозяйственного участка и каждого гидрологического сезона.

Следует отметить, что нормативы ПДК веществ не рассчитываются, а в соответствии с действующим законодательством разрабатываются и утверждаются в установленном порядке федеральными органами исполнительной власти.

В Методических указаниях приведен пример расчета НДСхим. по р. Чусовой, на основе балансовой формулы и расчетных ПДК веществ.

Таким образом, не корректная редакция постановления Правительства № 881 послужила основанием для включения в расчет совокупного НДСхим., показателей суммарного сброса веществ со сточными водами регулируемых источников воздействия, так и поступление веществ от не регулируемых источников воздействия (поверхностный сток), что противоречит законодательству в части установления НДС.

2.2.2. НДСмикроб. Для установления совокупного НДСмикроб. приведена формула расчета, как произведение массы сброса в единицах КОЕ (колиморфные бактерии), БОЕ (колифаги) и др., на объем сточных и иных вод, содержащих микроорганизмы, с учетом коэффициента Кд, означающего допустимое содержание микроорганизмов *в сточных водах*. Расчет ведется для источников возможного микробного загрязнения, указанных в действующих методических документах по организации контроля за обеззараживанием сточных вод.

Предложенная формула фактически означает расчет величины регулируемого сброса микроорганизмов, т.е. НДС микроорганизмов со сточными водами в водный объект и требования по содержанию микроорганизмов установлены только для сточных вод, а не для воды водного объекта. Субъект хозяйственной деятельности осуществляет регулирование сброса в целях снижения и предотвращения негативного воздействия, включая применение методов обеззараживания сточных вод.

Таким образом, разработка НДСмикроб. относится только к регулируемым источникам сброса микроорганизмов со сточными водами в водный объект – источникам, принадлежащих конкретному субъекту хозяйственной деятельности, что исключает оценку поступления микроорганизмов в водный объект диффузным путем.

2.2.3. НДСтепло. В Методических указаниях написано, что разработка совокупных НДСтепло характеризуется «объемом и температурой теплой воды, поступающей от антропогенных источников и вызывающей допустимое повышение температуры воды в водном объекте относительно естественного температурного режима. Норматив определяется на основании теплового баланса водного объекта или его участка

после установления критических температур воды, нарушающих экологическое благополучие водного объекта или его части и ухудшающих условия его использования».

Таким образом, в Методических указаниях расчет совокупного НДС по «привносу» тепла не приводится. Методы расчета величины допустимого теплового воздействия на водный объект и методика разработки нормативов допустимого сброса теплых вод в водный объект, разработанные и утвержденные на федеральном уровне, отсутствуют.

2.2.4. НДСвизъятие. В соответствии с Методическими указаниями забор (изъятие) водных ресурсов характеризуется «общим объемом безвозвратного изъятия воды на участке за определенный временной период для наиболее критических условий по водности 95% обеспеченности». Исходя из особенностей формирования речного стока, предложено обоснованное установление величины НДСвиз. как для каждого водного объекта в разных створах, так и в целом для бассейна реки с обязательным учетом потребностей в воде водного объекта, замыкающего речной бассейн. В качестве экологических критериев при разработке НДСвиз. рекомендованы: показатели естественного размножения ихтиофауны и структура сообществ рыб, уровень биологической продуктивности экологических систем, характеристики состояния русла реки и поймы (площадь затопления поймы и дельты) и др. Приведен пример расчета величины экологически допустимого изъятия стока рек и экологического попуска по ведущим параметрам гидрологического и водного режима.

Следует отметить, что предложенный подход расчета НДСвиз. предусматривает наличие данных многолетних наблюдений по условиям естественного размножения ихтиофауны, которые могут быть только по тем бассейнам рек, на которых ведется регулярный рыбный промысел. Что касается многолетних данных по показателям биологической продуктивности водных объектов, то такие данные по речным экосистемам в настоящее время весьма ограничены.

По другим видам совокупного воздействия, приведенным в Методических указаниях, т.е. - сбросу воды, забору воды, использованию акватории, изменению водного режима при использовании водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых, правовое основание на разработку совокупных НДС отсутствует, также отсутствуют методы расчета. Кроме того, отнесение этих видов воздействия к нормируемым совокупным НДС является не корректным.

4. Информационное обеспечение разработки «совокупных» НДС.

Для разработки совокупных НДВ в Методических указаниях дается большой перечень исходной информации по абиотическим и биотическим характеристикам состояния водного объекта (или его участка) и его водосборной территории, приводятся источники информации.

Как следует из постановления Правительства РФ N 881 и Методических указаний, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, участвующие в разработке совокупных НДВ, предоставляют необходимую для разработки совокупных НДВ информацию (в соответствии с ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 26 июля 2006 г. N 149-ФЗ). Из этого следует, что необходимая информация должна быть в Росводресурсах (его территориальных органах) и предоставляется исполнителям для разработки нормативов.

5. О проведении государственной экологической экспертизы и согласовании проектов совокупных НДВ

В соответствии с п. 2 постановления Правительства РФ № 881 совокупные НДВ *утверждают* Росводресурсы *при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.*

В данной редакции указанное Постановление не соответствует ст. 11 ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23. 11. 1995 № 174-ФЗ, согласно которой НДВ не являются объектами государственной экологической экспертизы. Согласно Закону, экологическая экспертиза означает установление *соответствия документов* и (или) документации, обосновывающих *намечаемую* хозяйственную и иную деятельность в связи с реализацией объекта экологической экспертизы, *экологическим требованиям*, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Следует отметить, что соблюдение установленных НДВ (природоохранных нормативов) означает соблюдение экологических требований.

Следует также отметить, что «заказчиком организации и проведения государственной экологической экспертизы является физическое либо юридическое лицо, планирующее осуществлять хозяйственную и иную деятельность, способную оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую природную среду, а также органы государственной власти РФ и органы государственной власти субъектов РФ, представляющие в соответствии с законодательством материалы на государственную экологическую экспертизу» (Административный регламент по исполнению Ростехнадзором (Росприроднадзором) функции по организации и проведению

государственной экологической экспертизы федерального уровня, Приказ МПР России № 283 от 30.10. 2008г.)

Постановлением Правительства РФ № 881 и другими нормативными актами согласование проектов совокупных НДВ с заинтересованными органами государственной власти не установлено.

6. В 2009г. ИВП РАН в рамках базового проекта МПР России 08-М4-02 «Разработать аналитические документы по применению Методических указаний по разработке нормативов допустимого воздействия на водные объекты и Методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей и предложения по их совершенствованию», проведен анализ Методических указаний, указаны недостатки документа, даны предложения по их существенной доработке.

Таким образом, проведенный анализ свидетельствует о несовершенстве Методических указаний. Так, в соответствии с действующим законодательством разработка НДВ установлена только на регулируемый сброс веществ, микроорганизмов и теплых вод в водный объект со сточными/дренажными водами источников субъектов хозяйственной деятельности (НДС), и на изъятие (безвозвратное изъятие) водных ресурсов из водного объекта. В Методических указаниях эти требования законодательства не учтены.

Методическое обеспечение разработки совокупных НДВ фактически отсутствует. Из трех приведенных видов воздействия алгоритм расчета совокупного НДВ_{хим.} содержит ошибки; расчет совокупного НДВ_{микроб.} представляет собой НДС микроорганизмов и относится к регулированию сброса микроорганизмов в составе сточных вод; расчет НДВ_{из.} приемлем для использования с соответствующей доработкой.

Информационное обеспечение разработки совокупных НДВ, в соответствии с постановлением Правительства РФ №881 и Методическими указаниями, возложено на Росводресурсы (его территориальные органы). Отсюда следует, что Росводресурсы обязаны предоставлять исполнителю необходимую для разработки совокупных НДВ информацию.

Требование о получении положительного заключения государственной экологической экспертизы для утверждения совокупных НДВ, установленное постановлением Правительства РФ №881, не соответствует законодательству в области государственной экологической экспертизы.

Процедура согласования проектов «совокупных» НДВ с заинтересованными федеральными органами власти, участниками разработки «совокупных» НДВ, постановлением Правительства №РФ 881 не установлена.

Поскольку в настоящее время продолжается разработка совокупных НДВ в соответствии с рассмотренными Методическими указаниями, необходимо организовать работу по совершенствованию нормативно-правового обеспечения разработки нормативов допустимого воздействия на водные объекты.