

Что год грядущий нам готовит?



Н. Д. Сорокин, канд. физ.-мат. наук,
заместитель генерального директора ООО «Фирма "Интеграл"»

В статье обсудим:

- 1 основы применения обязательных требований, которые содержатся в нормативных правовых актах;
- 2 «регуляторную гильотину» как инструмент реализации обязательных требований;
- 3 изменения в системе охраны атмосферного воздуха в 2021 г., в том числе новые документы Роспотребнадзора.

1 ноября 2020 г. вступил в силу Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»¹. Он определил основы установления в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и соблюдение которых оценивается в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений.

Основные положения Закона № 247-ФЗ¹ следующие:

- ▶ нормативные правовые акты, которые устанавливают обязательные требования, должны вступать в силу либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем по истечении 90 дней после дня официального опубликования;
- ▶ нормативные правовые акты действуют без пересмотра не более 6 лет;
- ▶ если требования разных нормативных правовых актов противоречат друг другу, то применяется более юридически значимый документ, а если акты равнозначны, то выполняется требование любого из них на усмотрение лица, которое обязано их исполнять. При этом такое лицо не может быть наказано за невыполнение требований второго документа;

- ▶ создается реестр обязательных требований, и органы надзора должны подготовить руководства по их соблюдению;
- ▶ федеральные органы исполнительной власти в отношении принятых ими нормативных правовых актов дают официальные разъяснения, которыми не могут устанавливаться новые обязательные требования и которые не могут выходить за пределы разъясняемых обязательных требований;
- ▶ органы, осуществляющие государственный надзор, обязаны руководствоваться официальными разъяснениями. Если хозяйствующий субъект действовал на основании официальных разъяснений, то он не может привлекаться к ответственности.

Согласно Закону № 247-ФЗ¹, до 1 января 2021 г. в соответствии с перечнем видов государственного контроля (надзора) должны быть отменены нормативные правовые акты Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, а также правовые акты РСФСР и Союза ССР, содержащие обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора).

Независимо от того, признаны эти нормативные правовые акты утратившими силу, не действующими на территории РФ или отмененными, с 1 января 2021 г.:

- ▶ при осуществлении государственного контроля (надзора) не допускается оценка соблюдения обязательных требований, содержащихся в указанных актах, если они вступили в силу до 1 января 2020 г.;
- ▶ несоблюдение требований, содержащихся в указанных актах, не может являться основанием для привлечения к административной ответственности, если акты вступили в силу до 1 января 2020 г. – вне зависимости, были они отменены или нет.

Например, Росприроднадзор письмом от 23.10.2020 № СР-09-03-31/36362² поручил своим территориальным органам при проверках выявлять как нарушения применение методик расчета выбросов, не включенных в формируемый Минприроды перечень, и привлекать нарушителей к административной ответственности. Вот только с 1 января 2021 г. при проверках не допускается оценка соблюдения обязательных требований, содержащихся



в нормативных правовых актах, которые вступили в силу до 1 января 2020 г. Несоблюдение этих требований не может являться основанием для привлечения к административной ответственности – и это вне зависимости, были они отменены или нет.

«Регуляторная гильотина» в действии

Согласно закону
№ 247-ФЗ:

38 актов

и отдельных
положений актов
Правительства РФ
признаны утратив-
шими силу

37 актов

федеральных
органов исполни-
тельной власти
отменены

Во исполнение требований Закона № 247-ФЗ¹ постановлением Правительства РФ от 18.09.2020 № 1496³ с 1 января 2021 г. признаны утратившими силу 38 актов и отдельных положений актов Правительства РФ, отменены 37 нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий государственного экологического надзора. Области государственного регулирования, по которым прошла «регуляторная гильотина», иллюстрирует [таблица > 00](#).

Интересы хозяйствующих субъектов, в первую очередь, затронет отмена большинства нормативных правовых актов в области обращения с отходами. Так, отменены правовые акты по вопросам:

- ▶ лицензирования деятельности с отходами;
- ▶ учета образовавшихся, использованных, обезвреженных, переданных другим лицам или полученных от других лиц, а также размещенных отходов;
- ▶ установления класса опасности отходов;
- ▶ разработки и утверждения паспортов отходов;

КОЛИЧЕСТВО УТРАТИВШИХ СИЛУ АКТОВ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ И ОТМЕНЕННЫХ ДОКУМЕНТОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Область государственного регулирования	Утратили силу	Отменены
Охрана окружающей среды	7	–
Государственный экологический надзор	1	–
Государственная экологическая экспертиза	1	1
Охрана атмосферного воздуха и рациональное использование и охрана водных объектов	8	8
Охрана озера Байкал	5	–
Обращение с отходами	7	11
Рациональное использование и охрана недр	3	5
Охрана животного и растительного мира	5	12

- ▶ разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

В области охраны атмосферного воздуха, рационального использования и охраны водных объектов отменены акты, касающиеся разработки нормативов допустимых выбросов и сбросов.

Отменены все акты Правительства РФ, касающиеся Байкальской природной территории.



Вместо отмененных в рамках «регуляторной гильотины» нормативных правовых актов в области охраны атмосферного воздуха планируется выпустить наряду с другими:

- ▶ постановление Правительства РФ «О нормативах допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, уровнях вредных физических воздействий на него и разрешениях на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух»;
- ▶ постановление Правительства РФ «О порядке выдачи разрешений на временно разрешенные выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух»;
- ▶ приказ Минприроды России «Об утверждении методики разработки (расчета) и установления нормативов допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух».

Однако для того чтобы названные проекты актов успели вступить в силу с 1 марта 2021 г., их необходимо принять до 1 января 2021 г. Верится в это с трудом.

Изменения в системе охраны атмосферного воздуха

Постановлением Правительства РФ от 08.10.2020 № 1631⁴ с 1 января 2021 г. отменены нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении санитарно-эпидемиологического надзора. Наряду с этим Роспотребнадзором подготовлены:

- ▶ проект гигиенических нормативов «Гигиенические нормативы факторов среды обитания»⁵ (далее – проект ГН);
- ▶ проект санитарных правил «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания, планировки, застройки и содержания территорий населенных мест»⁶ (далее – проект СП).

В проекте ГН предлагается признать утратившими силу 122 постановления Главного государственного санитарного врача РФ об утверждении гигиенических нормативов. Вместо них вводятся Гигиенические нормативы факторов среды обитания, которые должны объединить все ранее установленные гигиенические нормативы.



Роспотребнадзор подготовил проекты гигиенических нормативов и санитарных правил, важные для охраны атмосферного воздуха.



Приложение 1 «Атмосферный воздух населенных мест» проекта ГН включает в себя Гигиенические нормативы содержания загрязняющих веществ в атмосферном воздухе городских и сельских поселений. По сравнению с ГН 2.1.6.3492-17⁷ предлагается:

- ▶ сохранить количество загрязняющих веществ в атмосферном воздухе (всего 648 веществ), для которых установлены максимальные разовые и среднесуточные ПДК;
- ▶ установить для 66 загрязняющих веществ среднегодовые ПДК на основе дополнительной вероятности развития злокачественных новообразований (рака) у индивидуума на протяжении всей его жизни;
- ▶ установить для 1749 веществ ОБУВ, ранее ОБУВ были установлены для 580 веществ;
- ▶ сохранить без изменений перечень загрязняющих веществ, выброс которых в атмосферный воздух запрещается, – это 59 веществ;
- ▶ исключить ранее установленные группы суммации;
- ▶ ввести норму, что ПДК взвешенных веществ не распространяются на аэрозоли органических и неорганических соединений (металлов, их солей, пластмасс и др.), для которых устанавливаются соответствующие ПДК.

Проектом СП с 1 января 2021 г. в области охраны атмосферного воздуха признаются утратившими силу СанПиН 2.1.6.1032-01 «Гигиенические требования к обеспечению качества атмосферного воздуха населенных мест»⁸, СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов»⁹ и др.

В проект СП включен раздел II «Санитарно-эпидемиологические требования к обеспечению качества атмосферного воздуха населенных мест», который содержит ряд положений из СанПиН 2.1.6.1032-01⁸. В разделе предлагается:

- ▶ исключить гигиенические требования к обеспечению качества атмосферного воздуха при размещении, строительстве и реконструкции объектов хозяйственной и иной деятельности, являющихся источниками загрязнения атмосферного воздуха;
- ▶ установить для химических веществ, загрязняющих атмосферный воздух, дифференцированные по времени осреднения ПДК, обеспечивающие допустимые (приемлемые) уровни риска здоровью человека

в зависимости от особенностей биологического воздействия (рефлекторного, резорбтивного, рефлекторно-резорбтивного);

- ▶ исключить эксплуатацию объектов, являющихся источниками химического, физического, биологического воздействия на среду обитания человека, расположенных на территориях с уровнями воздействия, уже превышающими уровни, установленные санитарно-эпидемиологическими требованиями;
- ▶ определить необходимый и достаточный состав материалов, представляемый для установления санитарно-защитной зоны (СЗЗ) объекта;
- ▶ установить требования к организации и проведению лабораторных исследований в ходе контроля за загрязнением атмосферного воздуха городских и сельских поселений. При этом территориальные органы Роспотребнадзора на основании обращений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей предоставляют без взимания платы информацию, необходимую для организации таких лабораторных исследований и измерений, с указанием критериев выбора точек, в которых осуществляются отбор проб, лабораторные исследования и измерения, и периодичности отбора проб.

Взамен СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03⁹ в проект СП включен раздел III «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству зон с особыми условиями использования территорий», положения которого относятся к объектам или группам объектов – источникам химического, физического, биологического воздействия на среду обитания и здоровье человека. В разделе содержатся требования:

- ▶ к указанным в санитарной классификации промышленным объектам и производствам, тепловым электрическим станциям, складским зданиям и сооружениям (соответствует классификации, приведенной в СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03);
- ▶ к не указанным в санитарной классификации объектам, формирующим химическое, физическое и (или) биологическое воздействие, превышающее санитарно-эпидемиологические требования с учетом фоновых значений за границей земельного участка, предназначенного для ведения хозяйственной деятельности объектом или, в случае отсутствия установленных границ земельного участка, за границами промышленной площадки объекта;





- ▶ к автомобильным дорогам и железнодорожным линиям, формирующим химическое, физическое воздействие, превышающее санитарно-эпидемиологические требования с учетом фоновых значений за границами полосы отвода.

Соответственно СЗЗ по проекту СП представляет собой территорию между границей промышленной площадки и (или) контуром объекта, полосой отвода и границами достижения санитарно-эпидемиологических требований (с учетом фоновое загрязнение), приемлемых уровней риска при эксплуатации объекта в штатном режиме с максимальной проектной мощностью.

Для объектов, не включенных в санитарную классификацию, результаты проведения расчетов химического и физического воздействия на атмосферный воздух служат основанием для определения необходимости проведения оценки риска здоровью населения и класса опасности объекта исходя из соответствия следующим размерам СЗЗ:

- ▶ класс I – более 501 м;
- ▶ класс II – от 301 до 500 м;
- ▶ класс III – от 101 до 300 м;
- ▶ класс IV – от 51 до 100 м;
- ▶ класс V – до 50 м.



Предлагается не проводить оценку риска здоровью населения для животноводческих, птицеводческих объектов, скотомогильников, кладбищ, объектов III–V классов опасности, а также в случае, если расстояние от границ земельного участка объектов I–II классов опасности (контуров таких объектов) до границ земельных участков и объектов, размещение которых не допускается в границах СЗЗ, превышает в 2 раза и более ориентировочный размер СЗЗ, за исключением аэропортов, аэродромов.

Выводы

2021 г. – год перемен, которые коснутся всех аспектов деятельности хозяйствующих субъектов.

Изменяются все правила обращения с отходами, вводятся новые правила расчета нормативов допустимых выбросов и сбросов, установления временно разрешенных выбросов и сбросов.

21 июля 2021 г. вступит в силу новый Закон № 248-ФЗ¹⁰, который заменит Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹¹. В результате существенно изменятся правила государственного контроля (надзора) и соответственно изменится порядок государственного экологического надзора. ■

Документы

1. Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».
2. Письмо Росприроднадзора от 23.10.2020 № СР-09-03-31/36362 «Поручение о привлечении к административной ответственности за использование нелегитимных методик расчета выбросов».
3. Постановление Правительства РФ от 18.09.2020 №1496 «О признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства РФ, об отмене некоторых нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении государственного экологического надзора».
4. Постановление Правительства РФ от 08.10.2020 № 1631 «Об отмене нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора».
5. Проект постановления Главного государственного санитарного врача РФ «Об утверждении гигиенических нормативов 1.2-20 «Гигиенические нормативы факторов среды обитания».
6. Проект санитарных правил «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания, планировки, застройки и содержания территорий населенных мест».
7. ГН 2.1.6.3492-17. Предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе городских и сельских поселений.
8. СанПиН 2.1.6.1032-01. Гигиенические требования к обеспечению качества атмосферного воздуха населенных мест.
9. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов».
10. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
11. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».