



Экологические и гигиенические нормативы: особенности и отличия

Ю. В. Юрченко, руководитель экологической группы
Сибирского офиса ООО «Пепеляев Групп»

Обратим внимание на проблему нормативов качества окружающей среды, в том числе на действующие сегодня нормативы, пробелы правового регулирования и применение гигиенических нормативов для целей охраны окружающей среды.

Виды нормативов в области охраны окружающей среды

Согласно ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ), нормативы в области охраны окружающей среды – это установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие.

Нормативы качества окружающей среды – это нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оцен-

ки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда.

Нормативами допустимого воздействия на окружающую среду признаются нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды.

Нормативы предельно допустимых концентраций (ПДК) химических веществ, иных веществ и микроорганизмов – это нормативы, которые установлены в соответствии с показателями предельно допустимого содержания химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов в окружающей среде и несоблюдение которых может привести к загрязнению окружающей среды, деградации естественных экологических систем.

Согласно ст. 19 Закона № 7-ФЗ, нормирование в области охраны окружающей среды осуществляется в целях сохранения благоприятной окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также в целях государственного регулирования хозяйственной и (или) иной деятельности для предотвращения и (или) снижения ее негативного воздействия на окружающую среду (НВОС).

Нормирование заключается в установлении нормативов качества окружающей среды и нормативов допустимого воздействия на окружающую среду.

Согласно ст. 20 Закона № 7-ФЗ, и экологические, и санитарно-гигиенические нормативы (ПДК химических и иных веществ и микроорганизмов) относятся к нормативам качества окружающей среды. Их отличие заключается в том, что экологические нормативы устанавливаются в целях охраны окружающей среды, а гигиенические – для оценки окружающей среды как среды обитания человека.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Закон № 52-ФЗ), гигиенический норматив – это установленное исследованиями допустимое максимальное или минимальное количественное и (или) качественное значение показателя, характеризующего тот или иной фактор среды обитания с позиций его безопасности и (или) безвредности для человека.

Соответственно, у экологических и гигиенических нормативов различны объекты охраны: в первом случае – природ-



ная среда и ее компоненты (объекты охраны окружающей среды*); а во втором – здоровье и среда обитания человека.

На основании гигиенических нормативов устанавливаются санитарные правила, которые в ст. 1 Закона № 52-ФЗ определены как обязательные требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания.

В частности, в СанПиН 1.2.3685-21 «Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания» предусмотрены ПДК и ориентировочно допустимые концентрации (ОДК) загрязняющих (химических) веществ для атмосферного воздуха, воды и почв населенных мест и сельскохозяйственных угодий.

Согласно ч. 2 ст. 20 Закона № 7-ФЗ, к нормативам качества окружающей среды относятся:

- нормативы, установленные для химических показателей состояния окружающей среды, в том числе **нормативы ПДК**;
- нормативы, установленные для физических показателей состояния окружающей среды, в том числе для показателей уровней радиоактивности;
- нормативы для биологических показателей состояния окружающей среды, в том числе для видов и групп растений, животных и других организмов, используемых как индикаторы качества окружающей среды;
- иные нормативы качества окружающей среды.

Положение о разработке, установлении и пересмотре нормативов качества окружающей среды для химических и физических показателей состояния окружающей среды утверждено постановлением Правительства РФ от 13.02.2019 № 149. Согласно этому документу федеральные и региональные нормативы качества окружающей среды утверждаются органами исполнительной власти соответственно Российской Федерации и субъекта Федерации. Заинтересованными лицами в инициативном порядке могут быть разработаны региональные нормативы (подп. «в» п. 25) и направлены на согласование в орган субъекта Федерации.

* К объектам охраны окружающей среды ст. 4 Закона № 7-ФЗ относят компоненты природной среды (землю, недра, воду, почву, растения, животных), природные объекты и природные комплексы (естественную экологическую систему, природные ландшафты и их элементы).



По определению гигиенические нормативы устанавливаются для оценки окружающей среды как среды обитания человека, но на практике применяются и для охраны этой среды.

Региональный норматив качества почв обосновывается материалами оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), которые содержат в том числе результаты экспериментальных исследований.

Нормативы качества окружающей среды установлены только для водных объектов рыбохозяйственного значения. Так, действует приказ Минсельхоза России 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» (далее – приказ № 552).

Также разработаны региональные нормативы качества почв в отдельных субъектах РФ.

В связи с этим на практике гигиенические нормативы применяются в целях охраны окружающей среды. Например, при определении размера вреда, причиненного объекту охраны окружающей среды.

Применение гигиенических нормативов для охраны окружающей среды

1. При определении размера вреда окружающей среде.

Методикой исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды (утверждена приказом Минприроды России от 08.07.2010 № 238, далее – Методика исчисления вреда почвам), при определении размера вреда, причиненного загрязнением почв, предусмотрено применение ПДК и ОДК химических веществ в почве.

Эти нормативы применялись уполномоченными органами и судами и ранее, однако с 8 февраля 2022 г. их применение официально предусмотрено Методикой (в редакции приказа Минприроды России от 18.11.2021 № 867).

Например, по делу № А50-23706/2020 суды признали доказанным факт причинения вреда почве в результате протечки сточных вод с превышением ПДК загрязняющих веществ, что повлекло превышение ПДК этих веществ в почве.



При этом загрязняющими веществами** признаются лишь те вещества, которые включены в Перечень, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 08.07.2015 № 1316-р (далее – Перечень № 1316-р). В отношении иных веществ их вредное воздействие на окружающую среду необходимо доказать.

Верховный Суд РФ, высказывая правовую позицию по данному делу в Определении от 29.09.2022 № 309-ЭС22-3206, это обстоятельство не изменил, однако распределил бремя доказывания, возложив обязанность доказывания отсутствия вредного воздействия вещества на причинителя вреда.

Указанная правовая позиция соответствует абз. 2 п. 7 постановления Пленума Верховного суда РФ от 30.11.2017 № 49, которым определена презумпция вреда окружающей среде при превышении установленных нормативов НВОС (включая превышение ПДК).

В Определении от 07.04.2022 № 310-ЭС22-3140 по делу № А83-11890/2020 Верховный суд РФ указал, что с учетом выводов экспертного заключения установление факта сброса предприятием сточных вод **с превышением ПДК** химических соединений свидетельствует об ухудшении экологической обстановки в водном объекте и, следовательно, о причинении вреда водному объекту и поэтому имеются основания для взыскания ущерба.

В Постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 23.06.2023 по делу № А82-13934/2022 судом удовлетворены требования о возмещении вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, поскольку по результатам выездного обследования Управление Росприроднадзора установило, что вокруг производственной площадки в результате отбора почвенных проб было выявлено превышение ПДК загрязняющих веществ. В связи с этим суды посчитали доказанным факт причинения ущерба окружающей среде.

А в Постановлении 19-го Арбитражного апелляционного суда от 05.03.2022 по делу № А48-731/2021 судом отказано в удовлетворении требований госоргана о возмещении вреда, причиненного почве, так по результатам исследований, изме-

** Статьей 1 Закона № 7-ФЗ загрязняющее вещество определено как вещество или смесь веществ и микроорганизмов, которые в количестве и (или) концентрациях, превышающих установленные для химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов нормативы, оказывают негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье человека.



рений и испытаний было установлено отсутствие превышения ПДК нитрат-ионов после проведения ответчиком работ по рекультивации земель.

С учетом этого суд сделал вывод, что вред, причиненный земельному участку, ответчиком возмещен в натуре, путем проведения работ по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды (восстановлению плодородного слоя почвы).

2. Для целей нормирования НВОС.

Согласно ст. 22 Закона № 7-ФЗ, для объектов I и II категорий нормативы допустимых выбросов (НДВ), нормативы допустимых сбросов (НДС) определяются в отношении загрязняющих веществ из перечня загрязняющих веществ расчетным путем **на основе нормативов качества окружающей среды, в том числе нормативов ПДК**, с учетом фоновое состояния компонентов природной среды.

Для объектов III категории НДВ, НДС рассчитываются только для высокотоксичных веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II классов опасности), согласно п. 4 ст. 22 Закона № 7-ФЗ.

Таким образом, нормирование НВОС также осуществляется с применением как экологических, так и гигиенических нормативов.

Например, в Постановлении Арбитражного суда Московской области от 26.06.2023 по делу № А40-90274/22-93-673 о признании недействительным предписания суд удовлетворил требования предприятия, установив объективную невозможность соблюдения истцом ПДК железа, аммоний-иона (азота аммонийного), обусловленную естественными причинами, а именно химическим составом почв (что подтверждено заключением НИИ экологической безопасности РАН).



Нормирование НВОС осуществляется с применением как экологических, так и гигиенических нормативов.



3. При инженерных изысканиях и проектировании.

Для оценки экологического состояния территории изысканий (степени загрязнения почв) в СП 11-102-97 «Инженерно-экологические изыскания для строительства» (далее – Правила ИЭИ) предусмотрено определение суммарного показателя химического загрязнения (Z_c), который характеризует степень химического загрязнения почв и грунтов обследуемых территорий вредными веществами различных классов опасности и определяется как сумма коэффициентов ПДК химических веществ.

В п. 4.26 Правил ИЭИ указано, что определение классов опасности, ПДК, ОДК загрязняющих веществ и общую оценку санитарного состояния почв следует проводить в соответствии с гигиеническими нормативами (СанПиН 1.2.3685-21), а также с нормативами, определенными в государственных стандартах: ГОСТ Р 58486-2019 «Охрана природы. Почвы. Номенклатура показателей санитарного состояния», ГОСТ Р 70281-2022 «Охрана окружающей среды. Почвы. Классификация химических веществ для контроля загрязнения».

В таблицах 4.2 и 4.3 Правил ИЭИ предусмотрены критерии оценки степени загрязнения почвы с учетом ПДК.

4. При проведении рекультивации нарушенных земель.

В соответствии с п. 5 Правил проведения рекультивации и консервации земель, утвержденных постановлением Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 (далее – Правила рекультивации земель), рекультивация земель должна обеспечивать их восстановление до состояния, пригодного для эксплуатации в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, путем обеспечения соответствия качества земель нормативам качества окружающей среды и требованиям законодательства России в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Таким образом, применение гигиенических нормативов наряду с нормативами качества окружающей среды при оценке достижения цели рекультивации предусмотрено нормативно.

Так, в Постановлении 2-го Арбитражного апелляционного суда от 31.03.2022 по делу № А28-1290/2021 определено, что после рекультивации содержание нитратного азота

в почве находится не выше ПДК, почвы не относятся к категории загрязненных. Учитывая устранение негативных изменений окружающей среды в результате проведения ответчиком восстановительных работ, доказанную экологическую результативность проектных решений, суд пришел к выводу об отсутствии оснований для взыскания денежных средств в счет возмещения ущерба, причиненного почвам.

По другому делу судебной экспертизой установлено, что ответчик разработал проект и в полном объеме выполнил работы по рекультивации загрязненных в результате производственной деятельности земель. В результате рекультивационных мероприятий, направленных на восстановление плодородного слоя почв, появилась тенденция к снижению концентрации загрязняющих веществ. Вследствие этого сделан вывод о том, что стоимость компонентов природной среды, утраченных в результате причиненного вреда, равна стоимости мероприятий, проведенных для восстановления земельного участка согласно проекту рекультивации. С учетом этого во взыскании денежной компенсации вреда судом отказано (Постановление 2-го Арбитражного апелляционного суда от 18.05.2023 по делу № А28-16311/2020).

По делу об оспаривании предписания надзорного органа в сфере природопользования суды установили, что по завершении рекультивации полигона ТБО, расположенного на землях промышленности, акт рекультивации не содержал данных о соответствии полученных после рекультивации качества почвы, подземной и поверхностной воды требованиям гигиенических нормативов, а также СанПиН 2.1.7.1287-03 и СанПиН 2.1.4.1074-01 (оба документа действовали до 1 марта 2021 г.). С учетом этого в удовлетворении требований отказано (Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 29.03.2022 по делу № А70-9717/2021).

Согласно требованиям п. 14 Правил рекультивации земель, проект рекультивации должен содержать в том числе раздел «Эколого-экономическое обоснование рекультивации земель, консервации земель», включающий обоснование достижения запланированных значений физических, химических и биологических показателей состояния почв.

В соответствии с п. 30 Правил рекультивации земель после завершения рекультивации составляется акт, содержащий сведения о проведенных работах по рекультивации, консер-





При рекультивации нарушенных земель достигаемые показатели содержания загрязняющих веществ устанавливаются с учетом гигиенических нормативов.

вазии земель, а также данные о состоянии земель, на которых проведена рекультивация, в том числе о физических, химических и биологических показателях состояния почвы.

Согласно п. 8 ГОСТ 59057-2020 «Охрана окружающей среды. Земли. Общие требования по рекультивации нарушенных земель», приемку земель проводят по проекту рекультивации, в котором предусмотрены ПДК или ОДК содержания загрязняющих веществ в соответствии с нормативными документами (гигиеническими нормативами).

Таким образом, при рекультивации нарушенных земель достигаемые показатели содержания загрязняющих веществ устанавливаются с учетом гигиенических нормативов. В отношении веществ, для которых не установлены ПДК (ОДК), в качестве норматива принимается фоновое значение.

Так, в Постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 22.06.2022 по делу № А82-18355/2020 суд пришел к выводу об имеющемся загрязнении почв, установив, что фактическое содержание нефтепродуктов в почве в месте загрязнения составляет 1725 мг/кг, тогда как норматив качества окружающей среды для почв составляет 900 мг/кг (объединенная проба условно чистой почвы).

Это правило действует и в других случаях. Так, в п. 3.1.21 СП 502.1325800.2021 «Инженерно-экологические изыскания для строительства. Общие правила производства работ» понятие «фон» (фоновые значения химических веществ) определено как количественные значения концентраций химических веществ (элементов) и уровней физических полей, соответствующие их естественным значениям в атмосферном воздухе, поверхностных и подземных водах, донных отложениях,

СРАВНЕНИЕ ПДК ЗАГРЯЗНЯЮЩИХ ВЕЩЕСТВ В ВОДНЫХ ОБЪЕКТАХ РЫБОХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗНАЧЕНИЯ И ГИГИЕНИЧЕСКИХ НОРМАТИВОВ КАЧЕСТВА ВОДЫ, мг/дм³

Загрязняющие вещества	Нормативы согласно приказу № 552	Гигиенические нормативы согласно СанПиН 1.2.3685-21
Взвешенные вещества	0,25 для водных объектов высшей и первой категории и 0,75 для объектов второй категории	0,25 для водных объектов рекреационного назначения и 0,75 в черте населенных пунктов
Нефтепродукты	0,05	Суммарно 0,1
Тяжелые металлы		
Свинец	0,006/0,01 (для морской воды)	0,01
Медь	0,001/0,005	1,0
Никель	0,01	0,02

почвах (или грунтах) ландшафтов, расположенных вне территорий антропогенного воздействия.

В п. 6 Методики исчисления размера вреда почвам говорится, что при отсутствии установленного норматива качества окружающей среды для почв (для конкретного загрязняющего вещества) в качестве норматива применяется значение концентрации этого загрязняющего вещества на сопредельной территории аналогичного целевого назначения и вида использования, не испытывающей негативного воздействия от данного вида нарушения.

Применимость гигиенических нормативов для охраны окружающей среды

Поскольку цели и объекты охраны у экологических и гигиенических нормативов разные, возникают вопросы:

- ▶ насколько применимы гигиенические нормативы для целей охраны окружающей среды;
- ▶ будут ли одинаковы значения ПДК (ОДК) загрязняющих (химических) веществ в случае их установления для целей охраны окружающей среды?

В ч. 1 ст. 20 Закона № 7-ФЗ указано, что нормативы качества окружающей среды устанавливаются не только для оценки состояния окружающей среды и сохранения естественных экологических систем, но и для обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Следовательно, санитарные правила Законом № 7-ФЗ включены в состав нормативов качества окружающей среды, а гигиенические нормативы применимы для целей охраны окружающей среды.

Отметим, что нормативы ПДК загрязняющих веществ, например для водных объектов рыбохозяйственного значения, и гигиенические нормативы качества воды близки по значениям ([таблица ▶ 52](#)).

Как видно из [таблицы](#), рыбохозяйственные и гигиенические нормативы сопоставимы, однако в отношении некоторых веществ требования для жизнеобеспечения водных биоресурсов выше, чем для человека.

Таким образом, нормативы качества окружающей среды могут быть более строгими по содержанию химических веществ в объектах окружающей среды, чем гигиенические нормативы. ■

