

Механизм регулирования выбросов при НМУ.

Часть 1

С. В. Павлова, генеральный директор
ООО «Моя экология»

Рассмотрим вопросы регулирования на федеральном и региональном уровнях, в том числе проблемы, которые могут возникнуть при разработке и согласовании мероприятий по уменьшению выбросов при неблагоприятных метеорологических условиях (НМУ).

Атмосферный воздух – жизненно важный компонент окружающей среды, неотъемлемая часть среды обитания человека, растений и животных. Правовые основы его охраны и порядок реализации конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии установлены Федеральным законом от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (далее – Закон № 96-ФЗ).

Загрязнение приземного слоя воздуха в большой степени зависит от метеорологических условий.

Согласно ст. 1 Закона № 96-ФЗ, НМУ – это метеорологические условия, способствующие накоплению загрязняющих веществ (ЗВ) в приземном слое атмосферного воздуха.

НМУ представляют собой краткосрочное сочетание метеорологических факторов, к которым относят:

- ▶ направление и скорость переноса примесей;
- ▶ атмосферную устойчивость и связанную с ней степень вертикального перемешивания примесей;
- ▶ термическое состояние воздушной массы, от которого зависит начальный подъем выбросов;
- ▶ вымывание примесей осадками, их аккумуляцию в туманах;
- ▶ инерционный фактор.

При НМУ воздух теряет свою подъемную силу, затрудняются перенос, вымывание и рассеивание выбросов ЗВ, резко



возрастают концентрации примесей в приземном слое атмосферы.

Примеры сочетания метеофакторов, формирующих высокие уровни загрязнения воздуха:

- ▶ застой воздуха (штиль и приземная инверсия);
- ▶ умеренный ветер и неустойчивая термическая стратификация, сменяемые застоем воздуха;
- ▶ очень слабый ветер с туманом;
- ▶ отсутствие усиленного ветра или выпадения осадков;
- ▶ стационарный антициклон;
- ▶ повышение температуры воздуха при слабом ветре.

Введение механизма регулирования выбросов в периоды НМУ позволяет избежать возникновения опасных концентраций ЗВ в атмосфере в эти периоды.

Разработка мероприятий по уменьшению выбросов при НМУ (далее – мероприятия при НМУ) дает возможность хозяйствующим субъектам оценить воздействие выбросов предприятия на близлежащие территории, определить наиболее значимые источники и вещества, проработать меры по снижению загрязнения, контролировать количество и качество осуществляемых выбросов в атмосферный воздух в периоды НМУ.

Общие принципы действий природопользователей при НМУ регламентируются ст. 19 Закона № 96-ФЗ.

В связи с тем что территория России характеризуется большим разнообразием климатических и географических условий, наблюдаемые частота и длительность периодов НМУ в разных субъектах РФ различны. Например, есть районы, где климатические условия рассеивания ЗВ неблагоприятные и ЗВ, даже при небольших выбросах, могут накапливаться в атмосфере до значительных концентраций, и есть районы, в которых условия рассеивания ЗВ способствуют самоочищению воздушного бассейна.

В связи с этим в регионах неодинаков подход к составлению прогностических схем и различается порядок организации и проведения работ по регулированию выбросов в периоды НМУ.

В большинстве субъектов РФ разработаны нормативные правовые акты в области регулирования выбросов в периоды НМУ (порядок, административный регламент). Речь о них пойдет далее. Сначала остановимся подробнее на общих вопросах введенного механизма регулирования.



В субъектах РФ требования к работам по регулированию выбросов в периоды НМУ различаются.

Кому необходимы мероприятия при НМУ

Мероприятия при НМУ требуются юридическим лицам (ЮЛ) и индивидуальным предпринимателям (ИП), имеющим источники выбросов ЗВ в атмосферный воздух и осуществляющим деятельность на объектах I–III категорий по степени негативного воздействия на окружающую среду (НВОС). При этом объект, оказывающий негативное воздействие (далее – объект ОНВ), должен состоять на учете в государственном реестре объектов, оказывающих НВОС.

Мероприятия при НМУ разрабатываются на каждый объект ОНВ в отдельности.

Не разрабатывают и не проводят мероприятия при НМУ:

- ▶ хозяйствующие субъекты, у которых отсутствуют источники выбросов ЗВ в атмосферный воздух;
- ▶ ЮЛ и ИП, осуществляющие деятельность на объектах ОНВ IV категории.

С учетом того что в нормативных правовых актах Российской Федерации, регулирующих вопросы охраны атмосферного воздуха, отсутствуют исключения для объектов, расположенных за пределами городских и иных поселений, разработка и согласование мероприятий при НМУ обязательны для всех указанных ранее объектов ОНВ, независимо от их места нахождения (разъяснения даны в письме Минприроды России от 30.06.2020 № 13-50/7962-ОГ«О разработке мероприятий при неблагоприятных метеорологических условиях»).

Уполномоченные органы

Представим в [таблице > 91–92](#) сведения, касающиеся органов, ответственных за работу по регулированию выбросов в периоды НМУ.



Уполномоченные органы (органы исполнительной власти субъектов РФ, Управления по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (УГМС) и нормативные правовые акты в сфере регулирования выбросов ЗВ в периоды НМУ субъектов РФ представлены в отдельной таблице на сайте журнала:



РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ВЫБРОСОВ В ПЕРИОДЫ НМУ

Полномочие	На кого возложено	Как реализуется
<p>Нормативно-правовое регулирование в сфере охраны атмосферного воздуха; разработка и утверждение требований по уменьшению выбросов ЗВ в атмосферный воздух; утверждение порядка предоставления прогнозов о НМУ, требований к составу и содержанию такой информации, порядка ее опубликования и предоставления заинтересованным лицам</p>	<p>Минприроды России – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды (согласно п. 3 ст. 19 Закона № 96-ФЗ)</p>	<p>Приказ Минприроды России от 28.11.2019 № 811 «Об утверждении требований к мероприятиям по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды НМУ» (далее – Требования № 811); приказ Минприроды России от 17.11.2011 № 899 «Об утверждении порядка предоставления информации о НМУ, требованиях к составу и содержанию такой информации, порядка ее опубликования и предоставления заинтересованным лицам» (далее – Порядок № 899)</p>
<p>Определение порядка проведения работ по регулированию выбросов ЗВ в атмосферный воздух в периоды НМУ в субъекте РФ, в том числе подготовка и передача соответствующих прогнозов</p>	<p>Органы государственной власти субъектов РФ (п. 2 ст. 19 Закона № 96-ФЗ)</p>	<p>Нормативные правовые акты субъектов РФ в области регулирования выбросов ЗВ в периоды НМУ – порядки и (или) административные регламенты. При отсутствии региональных актов регулирование ведется на основании федерального законодательства</p>
<p>Организация работы по регулированию выбросов ЗВ в атмосферный воздух в периоды НМУ (п. 1 ст. 19 Закона № 96-ФЗ)</p>	<p>Органы исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченные на осуществление регионального государственного экологического контроля (надзора)</p>	<p>Получение прогнозов о НМУ; размещение информации на официальном сайте в интернете (не во всех регионах)</p>
	<p>Органы местного самоуправления</p>	<p>Получение прогнозов о НМУ; доведение прогноза о НМУ до хозяйствующих субъектов, расположенных на подведомственных территориях; информирование населения о прогнозах наступления НМУ</p>
<p>Предоставление информации о НМУ (в форме прогнозов) заинтересованным лицам</p>	<p>Управления по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды УГМС – территориальные органы и подведомственные организации федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях (п. 4 Порядка № 899)</p>	<p>Информация о НМУ, уточнение информации о НМУ предоставляется в течение одного часа с момента составления прогноза (п. 6 Порядка № 899). Информация публикуется уполномоченным органом на его официальном сайте в интернете в течение двух часов с момента предоставления информации о НМУ заинтересованным лицам (п. 9 Порядка № 899)</p>
<p>Согласование мероприятий при НМУ и контроль за их проведением</p>	<p>Органы исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченные на осуществление регионального государственного экологического контроля (надзора)</p>	<p>Согласование мероприятий при НМУ (заключение, решение, иное) либо отказ в согласовании; согласование обоснованности отсутствия необходимости в проведении мероприятий при НМУ (в виде информационного письма, уведомления, информации о принятии сведений, решения об отказе в согласовании перечня мероприятий в периоды НМУ, иное); прием отчетов о реализации мероприятий при НМУ (при наличии требования в субъекте РФ)</p>

Полномочие	На кого возложено	Как реализуется
Государственный экологический контроль (надзор) в части соблюдения обязательных требований в области охраны атмосферного воздуха	Росприроднадзор – на объектах, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (надзору); органы исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченные на осуществление регионального государственного экологического контроля (надзора) – на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому контролю (надзору)	Выполнение законодательно установленных требований проверяется в рамках мероприятий федерального или регионального государственного экологического контроля (надзора)

Определение степени опасности прогнозируемых НМУ

Информация о НМУ предоставляется уполномоченными органами заинтересованным лицам в форме прогнозов НМУ на 1–3 суток 1, 2 или 3-й степени опасности.

К заинтересованным лицам относятся (п. 3 Порядка № 899):

- ▶ органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, организующие в городском или ином поселении работы по регулированию выбросов в периоды НМУ;
- ▶ территориальные органы федерального органа исполнительной власти, уполномоченные на осуществление федерального государственного экологического надзора; органы исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченные на осуществление регионального государственного экологического надзора, которые обеспечивают контроль за проведением ЮЛ и ИП согласованных мероприятий по уменьшению выбросов ЗВ в атмосферный воздух на объектах хозяйственной и иной деятельности;
- ▶ ЮЛ и ИП, которые имеют источники выбросов ЗВ в атмосферный воздух и обязаны проводить мероприятия по уменьшению выбросов, согласованные с органами исполнительной власти субъектов РФ.

Информация о НМУ 1-й степени опасности составляется при выполнении условия:

$$P_{90} \leq P < P_{98}, \quad (1)$$

если установленное по данным инструментального мониторинга атмосферного воздуха за период не менее двух и не более пяти последних лет значение 98-го перцентиля функции распределения разовых концентраций C_{98} превышает максимальную разовую ПДК этого вещества в атмосферном воздухе населенных мест (ПДК_{мр}) хотя бы по одному ЗВ.

При этом если для ЗВ установлены не ПДК_{мр}, а ОБУВ, то используется ОБУВ; если ПДК_{мр} или ОБУВ не установлены, то вместо ПДК_{мр} используется значение 10 ПДК_{сс}, где ПДК_{сс} – значение среднесуточной ПДК этого ЗВ в атмосферном воздухе населенных мест.

Параметр P определяется для конкретных суток как частота превышения концентрациями, измеренными на государственных постах мониторинга атмосферного воздуха в городском или ином поселении, полуторократных значений соответствующих среднесезонных концентраций ЗВ:

$$P = m/n,$$

где n – общее количество наблюдений за концентрацией примесей в городском или ином поселении в течение одного дня на всех стационарных постах;

m – количество наблюдений в течение этого же дня с концентрациями C , которые превышают среднесезонное значение C более чем в 1,5 раза ($C > 1,5 C_{cp}$).

Информация о НМУ 2-й степени опасности составляется при выполнении условия:

$$P \geq P_{98}, \quad (1.1)$$

если хотя бы по одному ЗВ выполняется условие:

$$C_{98} \geq 3 \text{ ПДК}_{\text{мр}}. \quad (1.2)$$

Если условие (1.1) выполнено, а условие (1.2) не выполнено, то подготавливается информация о НМУ 1-й степени опасности.

Информация о НМУ 3-й степени опасности составляется при выполнении условия (1.1) в течение двух суток подряд или более, если хотя бы по одному ЗВ выполняется условие:

$$C_{98} \geq 5 \text{ ПДК}_{\text{мр}}. \quad (1.3)$$

Если условие (1.2) выполнено, а условие (1.3) не выполнено, то подготавливается информация о НМУ 2-й степени опасности.

При отсутствии данных наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха степень опасности НМУ определяется на осно-



ве анализа комплекса неблагоприятных синоптических ситуаций, метеорологических условий и характеристик конкретных источников выбросов. При этом подготавливается и предоставляется информация о НМУ только 1-й и 2-й степени опасности.

Прогноз НМУ составляется с учетом текущей синоптической и метеорологической ситуаций в период с 13:00 до 15:00 местного времени.

Уточнение информации о НМУ проводится до 10:00 местного времени следующих суток. Отсутствие уточненного прогноза НМУ свидетельствует о прекращении НМУ опасной степени по истечении периода, указанного в первичном сообщении, содержащем информацию о НМУ.



Для оценки опасных метеоусловий конкретного района имеют значение: параметры выбросов источника (высота и температура), температурная стратификация района (распределение температуры по высоте), рельеф местности, местная циркуляция ветра, расположенность источников выбросов вблизи жилой застройки и особых зон, к которым предъявляются повышенные требования в области охраны атмосферного воздуха, солнечная радиация региона, высота зданий, планировка улиц.

Например, в пониженных формах рельефа могут создаваться концентрации примесей, в 1,5–2 раза выше, чем на ровном месте. Примерно в такой же степени приземные концентрации могут повышаться при низких выбросах примесей в районах плотной застройки.

При расположении промышленных объектов на окраине города или за его пределами большое влияние на загрязнение воздуха в жилых районах оказывает направление ветра. В этих случаях НМУ учитываются только при переносе примесей со стороны источников на жилые кварталы. Если воздух сравнительно редко переносится со стороны объектов на жилые кварталы, то лишь прогноз этих редких направлений ветра может являться предостережением об угрозе загрязнения воздуха.

Предоставление прогнозов НМУ

Отправной точкой реализации необходимых мероприятий и существенным условием исполнения требований по сокращению выбросов при НМУ является заблаговременное составление прогнозов метеоусловий и их доступность.

Подготовка и передача информации о НМУ уполномоченным органом заинтересованным лицам осуществляется в соответствии с Порядком № 899.

В терорган федерального органа исполнительной власти (федерального госэконадзора) и орган исполнительной власти субъекта РФ (регионального госэконадзора) прогноз о НМУ предоставляется уполномоченным органом на безвозмездной основе. Информация о НМУ, составляемая по заказу органов государственной власти субъектов РФ и хозяйствующих субъектов, передается уполномоченными органами в соответствии с порядком проведения работ по регулированию выбросов ЗВ в атмосферный воздух при НМУ, который определяется органами государственной власти субъектов РФ.

В п. 11 Порядка № 899 прогноз о НМУ для хозяйствующих субъектов определен как специализированная информация. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» (далее – Закон № 113-ФЗ), специализированная информация – это информация, которая предоставляется по заказу пользователя (потребителя) и за счет его средств.

В соответствии с п. 5 постановления Правительства РФ от 15.11.1997 № 1425 «Об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды» (далее – постановление № 1425) специализированная информация предоставляется в рамках совместных программ (соглашений), а также на основании договоров оказания информационных услуг.

При этом постановлением Конституционного суда РФ от 29.09.2021 № 42-П ч. 1, 3 ст. 17 Закона № 113-ФЗ, пп. 3–5 постановления № 1425 признаны не соответствующими Конституции РФ – ее ст. 8 (ч. 1), ст. 19 (ч. 1), ст. 34 (ч. 1), ст. 35 (ч. 1), ст. 58 и 75.1 – в той мере, в какой они в силу неоднородности своего нормативного содержания не позволяют определить критерии, на основании которых на хозяйствующий субъект может быть возложена обязанность заключить с учреждением в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды возмездный договор на оказание информационных услуг, связанных с получением прогнозов НМУ.

Основные выводы из постановления Конституционного суда РФ:

- ▶ заключение договора о предоставлении на платной основе прогнозов НМУ носит рекомендательный характер;



Согласно постановлению Конституционного суда РФ, заключение договора о предоставлении прогнозов НМУ на платной основе носит рекомендательный характер.



- ▶ не допускается выдача контролирующим органом предписаний ЮЛ и ИП о необходимости заключить договор на получение прогнозов НМУ, а отсутствие данного договора само по себе не должно приводить к негативным последствиям для хозяйствующих субъектов;
- ▶ с хозяйствующих субъектов не снимается обязанность разумно и осмотрительно получать такие прогнозы из имеющихся источников, в том числе на основе ранее заключенных с этой целью договоров, и постановление Конституционного Суда РФ не является основанием для прекращения таких договоров;
- ▶ федеральному законодателю и Правительству России надлежит внести в действующее правовое регулирование изменения, вытекающие из постановления Конституционного суда, с тем чтобы оправданные публичные цели, которые преследует государство, не приводили к непропорциональному ограничению свободы предпринимательской деятельности и не препятствовали ее осуществлению.

Для реализации постановления Конституционного суда Минприроды России разработало следующие законопроекты (пока неопубликованные):

- ▶ «О внесении изменений в статьи 12 и 17 Федерального закона “О гидрометеорологической службе” и статью 19 Федерального закона “Об охране атмосферного воздуха”». Нововведения: информация о НМУ будет относиться к информации о состоянии окружающей среды (экологической информации); к субъектам, получающим информацию по НМУ бесплатно, добавлены ЮЛ и ИП; на Правительство России возлагается обязанность по утверждению перечня информации общего назначения, которая является общедоступной и предоставляется пользователям (потребителям) на безвозмездной основе;
- ▶ «О перечне информации общего назначения в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, порядке и периодичности ее предоставления» – прогноз о НМУ планируется включить в перечень информации общего назначения.

При этом законодательство по регулированию выбросов в периоды НМУ остается неоднозначным. В некоторых регионах в утвержденных порядках проведения работ в периоды НМУ указано на необходимость заключения договора о предоставлении прогнозов по НМУ с уполномоченным органом.

Информация о НМУ по городскому и иному поселению, а также перечень отдельных источников выбросов ЗВ в атмосферный воздух, для которых составлены прогнозы НМУ, публикуется уполномоченным органом на его официальном сайте в интернете в течение двух часов с момента предоставления информации о НМУ заинтересованным лицам. После этого (в течение 1–2 ч) органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления также могут выкладывать данную информацию (зависит от регионального нормативного акта).

Иные примеры оперативного оповещения о прогнозах НМУ:

- ▶ бесплатные смс-сообщения о наступлении НМУ (Московская область);
- ▶ сообщения в информационно-аналитической системе данных о состоянии окружающей среды (Красноярский край);
- ▶ данные систем мониторинга качества атмосферного воздуха с прогнозами НМУ (<https://mnr-air.ru/>) и трансляция качества атмосферного воздуха на городских видеозэкранах (в городах – участниках федерального проекта «Чистый воздух» национального проекта «Экология»);
- ▶ телеграм-каналы и социальные сети.

В некоторых регионах разработаны схемы оповещения хозяйствующих субъектов о наступлении НМУ органами местного самоуправления.

Таким образом, природопользователям необходимо учитывать требования регионального законодательства, следить за официальным опубликованием изменений, которые вносятся в действующее федеральное законодательство и касаются прогнозов о НМУ. При отсутствии четких требований в регионе в целях своевременного проведения мероприятий следует уяснить позицию уполномоченных органов в субъекте РФ при необходимости заключить договор на предоставление прогнозов либо получать их из интернета путем, например, ежедневного просмотра до 18:00 местного времени официальных сайтов уполномоченных органов. Если прогнозов о НМУ на сайтах нет, хозяйствующий субъект обязан принять все зависящие от него меры по получению информации о НМУ. ■

