



**ВЫБРОСЫ  
В АТМОСФЕРУ**  
НОРМИРОВАНИЕ И РЕГУЛИРОВАНИЕ  
специализированный онлайн-практикум

# Сокращение выбросов в периоды НМУ: новые требования и документация



ЦЕНТР  
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО  
ОБРАЗОВАНИЯ

## Уважаемые читатели!

27 июня 2020 г. вступили в силу новые Требования к мероприятиям по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды НМУ, утвержденные Приказом Минприроды России от 28.11.2019 № 811. С одной стороны, они дополнили довольно скудную нормативную правовую базу, регулирующую мероприятия по уменьшению выбросов в периоды НМУ, с другой – вызвали множество вопросов у природопользователей.

1. Необходима ли разработка новых мероприятий при наличии уже согласованных?
2. Для каких веществ разрабатываются мероприятия по уменьшению выбросов на период НМУ?
3. Каким образом учитывается фон?
4. Необходим ли договор с Росгидрометом, чтобы получать прогнозы НМУ?
5. Мероприятия по уменьшению выбросов в периоды НМУ разрабатываются и реализуются только для стационарных источников?

Ответы на эти и другие актуальные вопросы рассмотрим в этом тематическом приложении.

Наталья Худякова,  
главный редактор журнала  
«Экология производства»



# Требования к мероприятиям по уменьшению выбросов при НМУ

**М. В. Ламихова**, инженер отдела ООС  
ПАО «ВНИПИГаздобыча»

Комментарий к приказу Минприроды России от 28.11.2019 № 811 «Об утверждении требований к мероприятиям по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в периоды неблагоприятных метеорологических условий».

Приказ подготовлен во исполнение обновленной ст. 19 Закона № 96-ФЗ<sup>1</sup> > 3 (в редакции Закона № 195-ФЗ<sup>2</sup>). В соответствии с ней требования к мероприятиям по уменьшению выбросов в периоды неблагоприятных метеорологических условий (НМУ) должны устанавливаться федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, то есть Минприроды России.



ИЗ СТ. 19 ЗАКОНА № 96-ФЗ

...3. При получении прогнозов неблагоприятных метеорологических условий юридические лица, индивидуальные предприниматели, имеющие источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, **обязаны проводить мероприятия** по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, согласованные с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными на осуществление регионального государственного экологического надзора.

...**Требования к мероприятиям** по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, с учетом особенностей применяемых технологий производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, включая непрерывность и сезонность осуществления хозяйственной и иной деятельности.

На сегодняшний день единственный документ, касающийся мероприятий при НМУ и действующий на федеральном уровне, – это РД 52.04.52-85<sup>3</sup>.

Информация о НМУ предоставляется территориальными органами и подведомственными организациями Росгидромета в форме прогнозов о НМУ I, II и III степени опасности в соответствии с порядком представления информации о НМУ, утвержденным приказом Минприроды России от 17.11.2011 № 899<sup>4</sup>.

В каждом субъекте РФ действуют местные нормативные акты, определяющие порядок проведения работ по регулированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды НМУ. Помимо этого, Закон № 195-ФЗ<sup>2</sup> предоставил органам государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха полномочия по надзору за соблюдением хозяйствующими субъектами уменьшения выбросов при НМУ и по оценке эффективности такого уменьшения.

Помимо этого, Закон № 195-ФЗ<sup>2</sup> предоставил органам государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха полномочия по надзору за соблюдением хозяйствующими субъектами уменьшения выбросов при НМУ и по оценке эффективности такого уменьшения.

Утвержденные комментируемым приказом требования обязательны к выполнению на объектах I–III категорий и распространяются на разработку, согласование и организацию работ по реализации мероприятий в периоды НМУ.

## Разработка мероприятий

Мероприятия по уменьшению выбросов в периоды НМУ разрабатываются и реализуются юридическими лицами и ИП, имеющими источники выбросов. При получении прогнозов о НМУ такие хозяйствующие субъекты обязаны проводить специальные мероприятия, призванные снизить выбросы в период НМУ. При этом такие мероприятия должны быть согласованы с органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными на осуществление регионального государственного экологического надзора.

Согласно приказу хозяйствующие субъекты разрабатывают мероприятия для периодов НМУ I, II и III степеней опасности, определяемых в соответствии с порядком, который утвержден приказом № 899<sup>4</sup>. Уточняется, что разработка мероприятий нужна для источников,



## ЭТАПЫ РАБОТ ПО УМЕНЬШЕНИЮ ВЫБРОСОВ В ПЕРИОДЫ НМУ:

- ▶ определение перечня загрязняющих веществ (смесей веществ) для каждого периода НМУ, подлежащих нормированию для каждой категории объектов, оказывающих негативное воздействие, в соответствии с Законом № 7-ФЗ<sup>6</sup>, в отношении которых необходимо уменьшение выбросов в периоды НМУ (далее – Перечень веществ для НМУ);
- ▶ определение перечня источников, на которых проводится уменьшение выбросов в периоды НМУ (далее – Перечень источников для НМУ);
- ▶ разработка мероприятий по уменьшению выбросов в периоды НМУ (далее – мероприятия при НМУ) для выбранных источников;
- ▶ определение перечня организационных мероприятий (указанных в п. 17 требований, утвержденных рассматриваемым приказом);
- ▶ расчет приземных концентраций загрязняющих веществ в штатном режиме работы предприятия и с учетом реализации разработанных мероприятий при НМУ;
- ▶ оценка мероприятий по уменьшению выбросов в периоды НМУ.

подлежащих нормированию в области охраны окружающей среды.

Напомним, что предельно допустимые выбросы определяются в отношении загрязняющих веществ, перечень которых установлен Правительством РФ (распоряжение № 1316-р<sup>5</sup>). Нормированию подлежат стационарные источники, выбрасывающие вещества, которые входят в перечень.

При этом проводится анализ данных о веществах, по которым наблюдаются превышения ПДК, в том числе на постах наблюдений государственного мониторинга или по результатам сводных расчетов, а также по данным природоохранной документации предприятия.

При отсутствии для конкретного предприятия действующих результатов по расчету и установлению нормативов допустимого выброса веществ, которые подлежат нормированию для каждой категории объектов, оказывающих негативное воздействие (далее – объекты ОНВ), разработка мероприятий по уменьшению выбросов в периоды НМУ начинается с проведения расчетов рассеивания выбросов загрязняющих веществ по данным инвентаризации выбросов на этом предприятии или другой документации.

При этом вещества включаются в Перечень веществ для НМУ в зависимости от их расчетных приземных концентраций и степени опасности периода НМУ. Для этого проводятся расчет рассеивания веществ и анализ превышений на границе жилых и особых зон, к которым предъявляются повышенные экологические требования в соответствии с СанПиН 2.1.6.1032-01<sup>7</sup>, а также рассчитываются вклады выбросов конкретных стационарных источников в приземные концентрации (в процентах) в контрольных точках. В Перечень веществ для НМУ включаются:

- ▶ для периода НМУ I степени опасности – вещества, по которым расчетные концентрации в контрольных точках при их увеличении на 20 % могут превысить ПДК (ОБУВ);
- ▶ для периода НМУ II степени опасности – вещества, по которым расчетные концентрации в контрольных точках при их увеличении на 40 % могут превысить ПДК (ОБУВ);
- ▶ для периода НМУ III степени опасности – вещества, по которым расчетные концентрации в контрольных точках при их увеличении на 60 % могут превысить ПДК (ОБУВ).

Для случаев увеличения значений расчетных концентраций на 20, 40 и 60 % соответственно проводится сравнение таких значений в ПДК веществ.

Для периодов НМУ каждой степени опасности разрабатываются мероприятия по снижению выбросов. Мероприятия при НМУ должны обеспечивать снижение создаваемых выбросами приземных концентраций по Перечню веществ для НМУ:

- ▶ на 15–20 % при НМУ I степени опасности;
- ▶ 20–40 % при НМУ II степени опасности;
- ▶ 40–60 % при НМУ III степени опасности.

Отметим, что относительно перечисленных требований ничего не изменилось с советских времен, когда был утвержден РД 52.04.52-85<sup>3</sup>.

Важное уточнение в приказе по сравнению с первой его версией, не прошедшей процедуру оценки регулирующего воздействия, состоит в том, что для объектов ОНВ, относящихся к деятельности по обеспечению электрической энергией, газом и паром, в период НМУ устанавливаются режимы, обеспечивающие непрерывность их работы, так как такие объекты относятся к жизненно важным объектам инфраструктуры, особенно в отопительный сезон. Для них предусмотрено следующее снижение приземных концентраций:



Предусмотрена непрерывность работы в период НМУ объектов ОНВ, относящихся к деятельности по обеспечению электрической энергией, газом и паром.

- ▶ до 5–10 % при НМУ I степени опасности;
- ▶ до 10–20 % при НМУ II степени опасности;
- ▶ до 20–25 % при НМУ III степени опасности.

Кроме того, на таких объектах снижение выбросов не должно приводить к авариям, поэтому мероприятия следует согласовывать с организациями, осуществляющими управление в Единой энергетической системе и системах теплоснабжения.

В приказе приведены требования по включению в план мероприятий тех или иных источников выбросов. Помимо требований о превышении ПДК по веществам, выбираемым из источников, нужно учитывать применяемые технологии, доли вкладов выбросов от источника в контрольных точках ▶ 7. Разработанные для источников мероприятия должны предусматривать снижение выбросов в случае предупреждений о периодах НМУ I, II и III степени опасности на 20, 40 и 60 %. При этом принимается во внимание нестационарность работы оборудования и возможность снижения производственных показателей в период НМУ.

На основе Перечня источников для НМУ и Перечня веществ для НМУ для каждой категории объектов ОНВ формируются мероприятия для периодов НМУ.

Если для конкретного источника нельзя снизить выбросы посредством перехода на снижение выпуска продукции, товаров, услуг с учетом безопасности производства, то нужные показатели по веществам достигаются снижением выбросов на других источниках.

## Словарь



**Ранжированный перечень** – перечень источников выбросов с указанием структурных подразделений, который составляется с учетом вкладов выбросов каждого источника в приземные концентрации в контрольных точках и ранжируется в зависимости от доли вклада.

Единая энергетическая система России (ЕЭС России) состоит из 71 региональной энергосистемы, которые, в свою очередь, образуют 7 объединенных энергетических систем: Востока, Сибири, Урала, Средней Волги, Юга, Центра и Северо-Запада. Все энергосистемы соединены межсистемными высоковольтными линиями электропередачи напряжением 220–500 кВ и выше и работают в синхронном режиме (параллельно). Управление электроэнергетическими режимами 7 энергообъединений и энергосистем, расположенных на территории 81 субъекта РФ, осуществляют филиалы АО «СО ЕЭС» – объединенные и региональные диспетчерские управления.

Рекомендации по формированию Перечня мероприятий по снижению выбросов для объектов ОНВ, относящихся к конкретным видам деятельности, приведены в приложении 1 к приказу. Это списки конкретных мероприятий для различных отраслей промышленности (энергетики, цветной и черной металлургии, машиностроения и т. д.) в периоды НМУ. Например, для деятельности по производству прочей неметаллической минеральной продукции рекомендуется перевод вращающихся печей, цементных и сырьевых мельниц и другого технологического оборудования на тихий ход.

В большинстве новых нормативных актов, когда дело касается практических рекомендаций, основная их часть берется из старых советских документов. Так и в данном случае: рекомендации из приложения 1 – это дополненные и отредактированные рекомендации из РД 52.04.52-85<sup>3</sup> (справочное приложение 6 «Примеры специфических мероприятий на предприятиях отдельных отраслей промышленности»).

Для сформированных мероприятий при НМУ составляется таблица параметров выбросов и проводятся расчеты приземных концентраций загрязняющих веществ (смесей веществ) с учетом снижения выбросов в контрольных точках в результате выполнения мероприятий при НМУ в соответствии с Методами расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, утвержденными приказом Минприроды России от 06.06.2017 № 273<sup>8</sup>. Если по результатам расчетов наблюдаются превышения в контрольных точках, то мероприятия дополняются таким образом, чтобы обеспечить снижение приземных концентраций в контрольных точках из расчета более чем на 20, 40 и 60 % для НМУ I, II и III степени опасности соответственно за счет уменьшения выбросов на уже выбранных источниках либо других.



Практические рекомендации, приведенные в приказе, в основном взяты из РД 52.04.52-85.



## Внимание!



В периоды НМУ усиливается контроль за производством и всеми видами работ, приводящих к выбросам загрязняющих веществ. **Запрещены:**

- ▶ остановка газоочистного оборудования;
- ▶ залповые выбросы (если работа по их подготовке не была начата ранее);
- ▶ проведение пусконаладочных работ и испытаний оборудования.





Требования к пояснительной записке о мероприятиях при НМУ могут быть определены отдельно региональными нормативными актами.

В соответствии с разработанными для источников мероприятий для объектов ОНВ определяются режимы работы структурных подразделений для каждого периода НМУ и составляется пояснительная записка. Рекомендуемый образец ее содержания представлен в приложении 2 к приказу.

Такая пояснительная записка содержится и в РД 52.04.52-85<sup>3</sup>, раздел 5.5 «Оформление материалов по временному сокращению выбросов».

Если мы сравним два варианта ► 9, то увидим, что в записке по приказу нет таких пунктов, как экономическая оценка мероприятий, перечень применяемой измерительной аппаратуры и приборов контроля. При этом добавились, помимо общих сведений об объекте, результаты расчетов рассеивания и обоснование перечней веществ и источников, включаемых в контроль при НМУ, предложения по проведению контроля за реализацией мероприятий.

Обратите внимание, что требования к пояснительной записке могут быть определены и региональными нормативными актами. Однако после вступления в силу комментируемого приказа ориентироваться надо будет только на него.

Рекомендуемый образец документирования мероприятий при НМУ представлен в приложении 3 к приказу. Это три таблицы:

1. Перечень мероприятий по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды НМУ.



## Сравнение документов

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА О МЕРОПРИЯТИЯХ ПРИ НМУ

**РД 52.04.52-85<sup>3</sup> (раздел 5.5 «Оформление материалов по временному сокращению выбросов»)**

Включены: экономическая оценка мероприятий, перечень применяемой измерительной аппаратуры и приборов контроля.

**Приказ**

Не включены: экономическая оценка мероприятий, перечень применяемой измерительной аппаратуры и приборов контроля.

Добавлены: результаты расчетов рассеивания и обоснование перечня веществ и источников, включаемых в контроль при НМУ, а также предложения по проведению контроля за реализацией мероприятий.

2. Форма журнала записи прогнозов о НМУ.

3. Контроль выполнения мероприятий по уменьшению выбросов в периоды НМУ на источниках выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

## Согласование мероприятий

После разработки мероприятия должны быть согласованы с уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ в течение 60 дней.

Мероприятия могут корректироваться в случае изменения технологических процессов, объемов выпуска продукции, товаров, услуг и (или) состава выбросов, если в результате показатели максимальных разовых выбросов источника, включенного в план мероприятий, меняются более чем на 25 % (в первой версии приказа этот показатель составлял 15 %). После этого мероприятия повторно согласовываются с уполномоченным органом.

Вероятнее всего, мероприятия придется уточнять при всякой корректировке инвентаризации источников выбросов, происходящей после значительных изменений в производстве.

## 60 дней –

срок, в течение которого разработанные мероприятия должны быть согласованы с уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ.



## ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТ НА ОБЪЕКТЕ ОНВ ПРИ ПОЛУЧЕНИИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЙ О НАСТУПЛЕНИИ НМУ ВКЛЮЧАЕТ:

- ▶ получение прогноза о НМУ и его регистрацию ответственным лицом;
- ▶ передачу информации о НМУ в структурные подразделения;
- ▶ принятие решения о введении или отмене режимов работы структурных подразделений для соответствующего периода НМУ;
- ▶ организацию и проведение работ в режиме, соответствующем периоду НМУ;
- ▶ контроль за выполнением мероприятий;
- ▶ регистрацию информации о выполненных мероприятиях;
- ▶ проведение визуальных наблюдений, инструментальных измерений или автоматического контроля выбросов на источниках выбросов и на границе санитарно-защитной зоны, предусмотренных программой производственного экологического контроля.

## Организация работ по реализации мероприятий

После того как план мероприятий будет составлен, согласован и утвержден, необходимо организовать работу по его реализации и контроль. Для этого, согласно приказу, назначается ответственный за получение прогнозов о НМУ, а также за реализацию мероприятий при НМУ, контроль за их реализацией, проведение расчетов приземных концентраций и оценку реализации мероприятий.

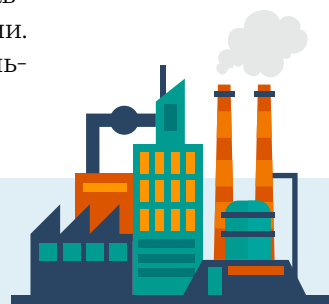
Таким образом, при наступлении НМУ хозяйствующий субъект обязан организовать контроль за реализацией мероприятий, включенных в план мероприятий. Для этого проводится контроль выбросов на источниках инструментальным методом или расчетным, а также контролируются выбросы в контрольных точках ▶ 11.

В первой версии приказа к этим пунктам добавлялось составление ежегодного отчета о выполнении мероприятий при НМУ и направление его в уполномоченный орган. Также проект содержал еще несколько больших разде-

лов, в том числе касающихся оценки эффективности проведенных мероприятий с помощью расчетов рассеивания (данные этих расчетов предполагалось направлять в виде отчета о проведенных мероприятиях, видимо, каждый раз после наступления НМУ).

В целом первый вариант приказа был излишне подробным, перегруженным деталями, формулами и требованиями, но после замечаний, сделанных в ходе оценки регулирующего воздействия, требования к мероприятиям по уменьшению выбросов в периоды НМУ были переработаны и сокращены.

Проект прошел согласование с Росгидрометом, Росприроднадзором, Роспотребнадзором и Минэнерго и направлен в Минюст России для государственной регистрации. Приказ вступит в силу через полгода после его официального опубликования. ■



## Документы

1. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».
2. Федеральный закон от 26.07.2019 № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха».
3. РД 52.04.52-85. Руководящий документ. Методические указания. Регулирование выбросов при неблагоприятных метеорологических условиях [утв. Госкомгидрометом СССР 01.12.1986].
4. Приказ Минприроды России от 17.11.2011 № 899 «Об утверждении порядка представления информации о неблагоприятных метеорологических условиях, требований к составу и содержанию такой информации, порядка ее опубликования и предоставления заинтересованным лицам».
5. 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».
6. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
7. СанПиН 2.1.6.1032-01. Гигиенические требования к обеспечению качества атмосферного воздуха населенных мест.
8. Приказ Минприроды России от 06.06.2017 № 273 «Об утверждении методов расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе».



# Требования к уменьшению выбросов при НМУ:

## ПОДВОДНЫЕ КАМНИ ДОКУМЕНТА

**С. О. Клюева**, заместитель директора

**М. Ю. Кочнов**, канд. техн. наук, начальник отдела  
АНО «Равноправие»

27 июня вступил в силу приказ Минприроды России от 28.11.2019 № 811, которым утверждены Требования к мероприятиям по уменьшению выбросов в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий (далее – Требования).

Новые Требования предлагают единый подход к выбору и согласованию мероприятий по уменьшению выбросов загрязняющих веществ (ЗВ) при неблагоприятных метеорологических условиях (НМУ), а также к организации работ по реализации таких мероприятий для всех субъектов РФ.

При разработке и согласовании мероприятий в период НМУ с учетом Требований следует помнить о положениях Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (далее – Закон № 96-ФЗ).

Так, требования к мероприятиям по уменьшению выбросов ЗВ в атмосферный воздух в периоды НМУ устанавливаются федеральным органом исполнительной власти. Однако порядок регулирования выбросов в периоды НМУ определяется органами государственной власти субъектов РФ. Именно поэтому Требования содержат рекомендации:

- ▶ по формированию Перечня мероприятий по снижению выбросов для объектов негативного воздействия (далее – ОНВ);
- ▶ по содержанию пояснительной записки к мероприятиям при НМУ на ОНВ;
- ▶ по срокам и порядку рассмотрения мероприятий в периоды НМУ органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными на осуществление регионального государственного экологического надзора;
- ▶ по организации работ для реализации мероприятий в периоды НМУ.

Получается, что в рамках разработки Требований Минприроды России не только выпустило документ, предусмотренный п. 3 ст. 19 Закона № 96-ФЗ, но и подготовило рекомендации по организации работы субъектов РФ. При этом рекомендации могут учитываться, но не обязательны к исполнению, а значит, при подготовке материалов следует уточнить требования, действующие на территории, на которой расположен ОНВ.

Мероприятия на периоды НМУ должны разрабатываться для всех источников выбросов, подлежащих нормированию в области охраны окружающей среды, на ОНВ I, II и III категорий. При этом как определить источники, подлежащие нормированию, неизвестно. Порядок установления источников выбросов ЗВ в атмосферный воздух, подлежащих нормированию, отменен в 2015 г.

Если в Требованиях подразумеваются стационарные источники выбросов веществ, включенных в перечень ЗВ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования, то возникает необходимость проведения расчетов рассеивания по веществам 3-го и 4-го классов опасности для предприятий I и III категорий. Правоту подобного подхода косвенно подтверждает п. 8 Требований. При отсутствии для ОНВ расчетов нормативов допустимых выбросов разработка мероприятий на периоды НМУ начинается с проведения расчетов рассеивания выбросов по данным инвентаризации стационарных источников и выбросов для ОНВ.



Рекомендации по организации работы субъектов РФ, предложенные в Требованиях, исполнять необязательно.



Непонятно, как определять источники выбросов, подлежащие нормированию в области охраны окружающей среды.

Одновременно п. 10 Требований вносит ограничения для ЗВ, включаемых в перечень веществ по конкретному ОНВ:

- ▶ для НМУ 1-й степени опасности – включаются вещества, по которым расчетные приземные концентрации ЗВ, создаваемые выбросами ОНВ, в точках формирования наибольших приземных концентраций (далее – расчетные концентрации) за границей территории ОНВ (далее – контрольные точки) при их увеличении на 20 % могут превысить гигиенические нормативы ЗВ в атмосферном воздухе (далее – ПДК) (с учетом групп суммации);
- ▶ для НМУ 2-й степени опасности – включаются вещества, по которым расчетные приземные концентрации каждого ЗВ, создаваемые выбросами ОНВ, в контрольных точках при увеличении таких концентраций на 40 % могут превысить ПДК (с учетом групп суммации);
- ▶ для НМУ 3-й степени опасности – включаются вещества, по которым расчетные приземные концентрации каждого ЗВ, создаваемые выбросами ОНВ, в контрольных точках при увеличении таких концентраций на 60 % могут превысить ПДК (с учетом групп суммации).

Это требование фактически говорит о том, что если расчетные концентрации вещества с учетом фона  $>0,4\text{ПДК}$  в контрольной точке, то вещество, образующееся на ОНВ, полностью исключается из регулирования в период НМУ.



Подобный подход имеет существенный недостаток: эффективно регулировать выбросы в период НМУ в этом случае возможно только в районах с развитой сетью мониторинга атмосферного воздуха. Если нормируемых веществ более 100, а данные по фоновым концентрациям не исследованы даже для 30 % (в большинстве субъектов РФ фоновые концентрации установлены только в крупнейших городах), возникает риск значительных превышений ПДК в период НМУ.

Вероятно, подобное ограничение введено в надежде на определение фоновых концентраций в рамках проведения сводных расчетов рассеивания. Первые сводные расчеты Росприроднадзор должен был подготовить в мае 2020 г. С учетом того, что Требования вступали в силу в конце июня 2020 г., подобный план мог оказаться

действенным. Реальность же, как обычно, откорректировала планы, и сводных расчетов нет до сих пор, более того, нет даже информации о сроках их выполнения.

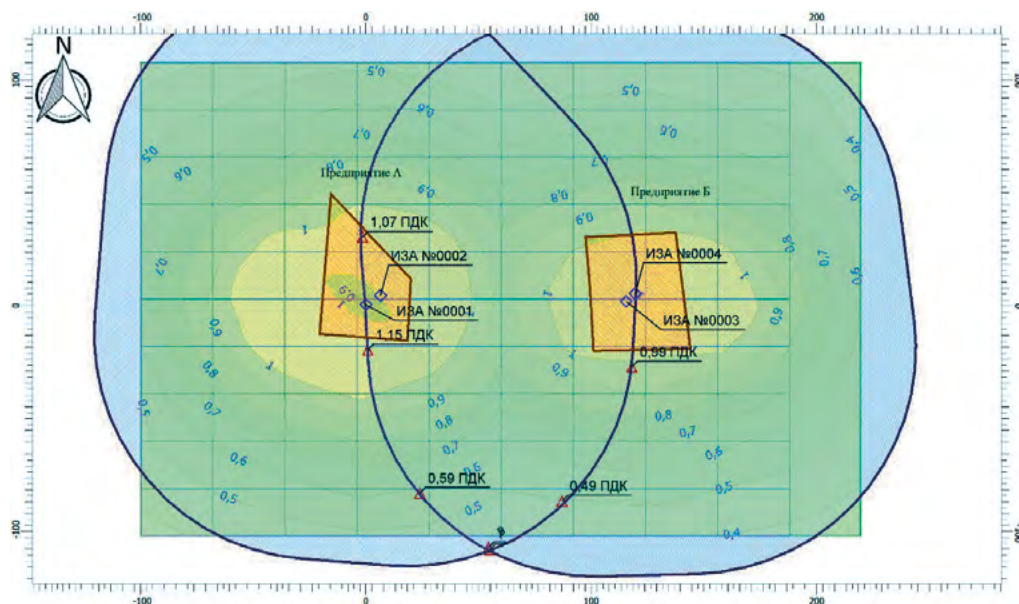
### Пример

Для того чтобы наглядно показать, почему так важен учет фона, предлагаем рассмотреть простейший пример. С двух сторон автомобильной дороги расположены две АЗС (предприятие А и предприятие Б) на расстоянии 100 м друг от друга. Проведем расчет рассеивания (при условии одновременной работы каждой АЗС на максимальной нагрузке) по бензолу (вещество 2-го класса опасности, подлежит нормированию на ОНВ III категории). Результат расчета представлен на [рисунке > 16](#).

Очевидно, что выбросы предприятий А и Б суммируются и концентрация превышает 0,4 ПДК. Получается, что каждое из этих предприятий с учетом воздействия соседа (фона) может оказывать негативное воздействие, достаточное для разработки и проведения мероприятий в период НМУ. Однако до тех пор, пока не будут разработаны сводные расчеты рассеивания или пока не разовьется достаточно система мониторинга за атмосферным воздухом, слепое следование Требованиям приведет к отказу от регулирования выбросов потенциально опасных объектов в период НМУ.

Вышеприведенный расчет рассеивания демонстрирует еще одну проблему, заложенную в Требованиях.

Предприятие в период НМУ обязано организовать инструментальные измерения на границе санитарно-защитной зоны (СЗЗ). Следовательно, предприятие должно измерять выбросы и нести ответственность за обнаруженные значения на границе СЗЗ.



Результаты расчета рассеивания по бензолу для двух АЗС





Однако на [рисунке ► 16](#) видно, что максимальные значения на границе СЗЗ предприятия А достигаются в районе предприятия Б. Причем наибольший вклад в этой точке будет формироваться предприятием Б. Получается, что подобный замер может быть объективен только для предприятия, расположенного на значительном удалении от иных источников негативного воздействия. Если к этому добавить, что за чужим забором может произойти незапланированный и неизвестный выброс (например, в период НМУ может прибить к земле выбросы высотного источника, может вклиниться выброс из передвижного источника или из канализационного коллектора), то указанное требование выглядит как желание создать дополнительный источник затрат для предприятий без явного эффекта регулирования выбросов в период НМУ.

Пока это предусмотрено только для тех, у кого замеры СЗЗ отражаются в программе производственного экологического контроля. Приказ Минприроды России от 28.02.2018 № 74 «Об утверждении требований к содержанию программы производственного экологического контроля, порядка и сроков представления отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля» не закрепляет обязательный выбор границ СЗЗ как контрольной точки. Но даже в такой ситуации есть вероятность того, что развитие нормативного правового акта приведет к обязательности этого замера.

## Важно



Все, что касается инструментальных замеров в период НМУ, вызывает вопросы. Так, большинство предприятий не имеют собственных аккредитованных лабораторий. Все исследования выполняются на основании заключенных договоров. Времени, которое проходит с предупреждения о НМУ до их наступления, недостаточно для заключения договора и выезда лаборатории.

Кроме того, большинство лабораторий не аттестованы на проведение исследований при НМУ и не работают в ночные часы. Замеры на высотных источниках при сильном ветре невозможны по правилам техники безопасности. Лабораторий, которые смогут обеспечить инструментальные замеры, – единицы, даже в крупнейших городах России. Требования порождают огромный спрос на эти услуги. А самое смешное, что даже если предприятие сможет позволить себе вызов лаборатории, то нет гарантий наступления НМУ: наличие прогноза – это необязательно НМУ в указанный интервал времени.

В целом Требования содержат много вопросов, которые потенциально ведут к необоснованному росту затрат на предприятиях. Остается надеяться, что субъекты РФ вспомнят о своих правах и внесут соответствующие коррективы в порядок регулирования выбросов в периоды НМУ.

При этом важно не забывать, что субъекты РФ имеют различные проблемы в области охраны атмосферного воздуха и те подходы, которые применимы к территориям с градообразующими предприятиями, бесполезны на территориях агломерации малых и средних производств. ■



Лабораторий, которые могут проводить инструментальные замеры в период НМУ, очень мало.





# Мероприятия при НМУ вне городских и сельских поселений

**С. М. Локтюшов**, ведущий юрист  
ООО «Центр правового обеспечения природопользования»

27 июня 2020 г. вступили в силу Требования к мероприятиям по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды НМУ<sup>1</sup>. В связи с этим возникло множество вопросов, и один из самых важных – как быть владельцам объектов вне городских и сельских поселений? Рассмотрим позиции Минприроды России, юристов и суда.

Нормативная правовая база, регулирующая мероприятия по уменьшению выбросов в периоды неблагоприятных метеорологических условий (НМУ), длительный период оставалась достаточно скудной. Так, еще с 1986 г. действовал РД 52.04.52-85<sup>2</sup>, который регулировал выбросы при НМУ, а с 2011 г. – Порядок представления информации о НМУ<sup>3</sup>.

Находящийся в стагнации правовой институт мероприятий по уменьшению выбросов при НМУ получил хорошую встряску благодаря опубликованию опубликованием 26.12.2019 новых Требований к мероприятиям по уменьшению выбросов в периоды НМУ<sup>1</sup> (далее – Требования).

При этом в п. 2 приказа Минприроды России, утвердившего Требования, установлено, что они вступают в силу по истечении 6 мес. после официального опубликования, то есть 27.06.2020.

К сожалению, документ получился не самым прозрачным и конкретным: некоторые его положения не стыкуются друг с другом, а при прочтении всего текста возникает много вопросов. Обсудим далее наиболее часто задаваемые.

### Кто обязан разрабатывать мероприятия?

По общему правилу на основании п. 3 ст. 19 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»<sup>4</sup> мероприятия по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды НМУ обязаны проводить юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность **на объектах I–III категорий**, на которых расположены источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Остановимся на исключениях из общего правила.

Так, спорным является положение п. 1 ст. 19 упомянутого закона, в соответствии с которым органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления организуют работы по регулированию выбросов в периоды НМУ **в городских и иных поселениях**.

Отсюда возникает следующий вопрос.

**Если органы власти организуют работы по регулированию выбросов в периоды НМУ только в городских и иных поселениях, то необходимо ли разрабатывать мероприятия по уменьшению выбросов в периоды НМУ в отношении объектов, расположенных вне городских и иных поселений?**

### Позиция Минприроды

В письме Минприроды России от 30.06.2020<sup>5</sup> указывается, что Требования не предусматривают исключений для объектов, расположенных за пределами городских и иных поселений.

Позиция неконкретная, так как положения Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» не предусматривают, что Требованиями должны быть предусмотрены какие-либо исключения. При этом Требования обладают меньшей юридической силой, чем п. 1 ст. 19 закона и не могут нивелировать его положения.



Мероприятия по уменьшению выбросов в периоды НМУ должны проводить те, кто осуществляет деятельность на объектах I–III категорий.

Широкая трактовка данной позиции приведет к необходимости повальной разработки планов мероприятий по уменьшению выбросов в периоды НМУ для всех объектов I–III категорий.

### **Обратная позиция**

Вначале определимся, что понимается под городскими и иными поселениями. Для этого обратимся к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>6</sup>.

Согласно п. 6.1 ч. 1 ст. 11 указанного документа, законы субъектов РФ, устанавливающие и изменяющие границы поселений, городских округов, должны содержать перечень населенных пунктов, входящих в состав территорий этих поселений, городских округов. Поэтому органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления организуют работы по регулированию выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды НМУ в границах городских и иных поселений. При этом поселения могут быть городскими и сельскими.

Необходимо отметить, что под иными поселениями следует понимать один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и др.).

Границы поселений устанавливаются законами субъектов РФ.

Выходит, что лица, эксплуатирующие объекты, находящиеся за границами городских и сельских поселений, мероприятия по уменьшению выбросов в периоды НМУ не разрабатывают? Как же быть, если объект находится за чертой города, но его выбросы оказывают воздействие на жилую застройку в городской черте?

## Словарь



**Поселение** – городское или сельское поселение.

**Городское поселение** – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

**Сельское поселение** – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Часть 1 ст. 2 Закона № 131-ФЗ<sup>6</sup>



Согласно разд. 1 РД 52.04-52-85<sup>2</sup> мероприятия по сокращению выбросов загрязняющих веществ в атмосферу в периоды НМУ разрабатывают предприятия, организации, учреждения, расположенные в населенных пунктах, в которых **органами Госкомгидромета проводится или планируется проведение прогнозирования НМУ.**

При этом под регулированием выбросов вредных веществ в атмосферу понимается их кратковременное сокращение в периоды НМУ. Регулирование осуществляется **с учетом прогноза НМУ** на основе предупреждений о возможном опасном росте концентраций примесей в воздухе в целях его предотвращения.

В соответствии с п. 7 Порядка представления информации о НМУ<sup>3</sup> прогноз НМУ включает в себя сведения **о наименовании городского или иного поселения, в пределах которого прогнозируются НМУ.**

В дополнение к сведениям о наименовании городского или иного поселения информация о НМУ, составленная уполномоченными органами для отдельных источников выбросов в атмосферный воздух, включает наименование источника выбросов, для которого составлен прогноз НМУ, с указанием юридического лица или индивидуального предпринимателя, осуществляющего его эксплуатацию.

Таким образом, прогноз может быть как в целом по поселению, так и по отдельным источникам.

Так, в соответствии с разд. 6.1 РД 52.04.306-92<sup>7</sup>, для основных источников выбросов вредных веществ в атмосферу прогнозируется создаваемый ими уровень загрязнения воздуха. Для каждого источника устанавливаются НМУ, приводящие к высоким концентрациям примесей в приземном слое атмосферы.



Прогноз НМУ может быть как по поселению, так и по отдельным источникам выбросов.



Определяются направления ветра, при которых в жилых кварталах создается относительно высокий уровень загрязнения воздуха, в частности в следующих случаях:

- ▶ выбросы переносятся на городские районы от источника, расположенного на окраине или за пределами города;
- ▶ наблюдается максимальное наложение выбросов ряда источников;
- ▶ выбросы переносятся на районы города с плотной застройкой и со сложным рельефом местности, где под влиянием местных условий увеличивается концентрация примесей в приземном слое атмосферы.



На основании изложенного документами Росгидромета предполагается осуществление прогнозов НМУ для источников, расположенных на окраине или за пределами города, исключительно в случае, если выбросы от таких источников оказывают воздействие на городские районы. Также указанными документами не предусматривается необходимость повальной разработки планов мероприятий по снижению выбросов в периоды НМУ.

### **Позиция судебных органов**

Суды поддерживают изложенную позицию, ведь какой смысл разрабатывать мероприятия и их согласовывать, если Росгидрометом в отношении удаленных от населенных пунктов объектов прогнозы НМУ не составляются, а следовательно, такие объекты никогда не получают прогноз о наступлении НМУ и необходимость сокращения выбросов у них возникнуть не может.

ИЗ ПОСТАНОВЛЕНИЯ СЕДЬМОГО АРБИТРАЖНОГО  
АПЕЛЛЯЦИОННОГО СУДА ОТ 06.12.2017 № 07АП-9744/2017  
ПО ДЕЛУ № А27-3257/2017

«...Указанные условия, необходимые для выполнения мероприятий по сокращению выбросов загрязняющих веществ в атмосферу в периоды НМУ, законодателем установлены не случайно, поскольку при отсутствии информации о наступлении НМУ предприятие не имеет реальной возможности выполнить «Мероприятия по регулированию выбросов в период неблагоприятных метеорологических условий».

Из материалов настоящего дела следует, что источники выбросов заявителя территориально располагаются на участке открытых горных работ ООО «Шахта Тайлепская» Карачиякского каменноугольного месторождения, расположенного в Новокузнецком районе Кемеровской области, за чертой населенных пунктов.

При этом в Новокузнецком районе Кемеровской области отсутствует стационарный пост гидрометеорологии. Ближайший пост гидрометеорологии находится в 80 км от источника выбросов, в Новоильинском районе г. Новокузнецка.

Представитель Новокузнецкой гидрометеорологической обсерватории (НГМО) в судебном заседании суда первой инстанции подтвердил, что компетенция НГМО распространяется на города Кемерово, Новокузнецк и Прокопьевск и не охватывает Новокузнецкого муниципального района, где расположен источник выбросов ООО «Шахта Тайлепская».

Таким образом, суд первой инстанции обоснованно указал на то, что требование о разработке мероприятий по сокращению выбросов загрязняющих веществ в атмосферу в периоды НМУ не распространяется на заявителя.

Дополнительным доказательством того, что заявитель не обязан осуществлять мероприятия по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий является письмо Департамента природных ресурсов и экологии Кемеровской области от 20.01.2017 № 316-ОС, в котором дано разъяснение о том, что в проведении данных мероприятий Заявителем нет необходимости согласно действующему законодательству».



Необходимо отметить, что в законодательстве уже предусмотрен удобный инструмент определения возможного влияния объекта на жилую застройку – зона влияния выбросов.

В соответствии с п. 5.17 Методов расчетов рассеивания выбросов<sup>8</sup> для каждого источника выброса радиус зоны влияния рассчитывается как наибольшее из двух расстояний от источника выброса  $X_1$  и  $X_2$ , где  $X_1 = 10 \times X_{\text{мр}}$ , а величина  $X_2$  определяется как расстояние от источника выброса, начиная с которого концентрация  $\leq 0,05$  ПДК<sub>м.р.</sub>

Таким образом, логичнее исходить из необходимости разработки мероприятий по снижению выбросов в зависимости от наличия жилой застройки в зоне влияния выбросов.

### Исключение – п. 10 Требований

Отметим, что положениями Требований предусмотрено еще одно исключение.

Необходимость разработки мероприятий по снижению выбросов ставится в зависимость от соблюдения условий, приведенных в п. 10 Требований ➤ 25. Хозяйствующий субъект при невыполнении этих условий не обязан разрабатывать мероприятия по снижению выбросов.



#### ПУНКТ 10 ТРЕБОВАНИЙ<sup>1</sup>

В Перечень веществ по конкретному ОНВ включаются загрязняющие вещества, подлежащие нормированию в области охраны окружающей среды:

1) для НМУ 1-й степени опасности:

по которым расчетные приземные концентрации загрязняющего вещества, подлежащего нормированию в области охраны окружающей среды, создаваемые выбросами ОНВ, в точках формирования наибольших приземных концентраций (далее – расчетные концентрации) за границей территории ОНВ (далее – контрольные точки) при их увеличении на 20 % могут превысить гигиенические нормативы загрязняющих веществ в атмосферном воздухе (далее – ПДК) (с учетом групп суммации);

2) для НМУ 2-й степени опасности:

по которым расчетные приземные концентрации каждого загрязняющего вещества, создаваемые выбросами ОНВ, в контрольных точках при увеличении таких концентраций на 40 % могут превысить ПДК (с учетом групп суммации);

3) для НМУ 3-й степени опасности:

по которым расчетные приземные концентрации каждого загрязняющего вещества, создаваемые выбросами ОНВ, в контрольных точках при увеличении таких концентраций на 60 % могут превысить ПДК (с учетом групп суммации).

При этом действующим законодательством не установлена обязанность по документированию расчетов, подтверждающих данный факт, но хозяйствующий субъект вправе добровольно указать данные расчеты в проекте ПДВ, в расчетах нормативов выбросов веществ I–II классов опасности, в программе производственного экологического контроля или хранить в качестве самостоятельного документа.

Новые Требования вызывают огромное количество вопросов. Ответы на наиболее частые мы приводим в этом выпуске в рубрике «Ответ специалиста» ➤ 27.

Подытожим.

Мероприятия по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды НМУ обязаны проводить юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность на объектах I–III категорий, на которых расположены источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

При этом нет необходимости разрабатывать мероприятия в следующих случаях:

- ▶ деятельность осуществляется на объектах IV категории;
- ▶ отсутствуют источники выбросов;
- ▶ не выполняются условия, приведенные в п. 10 Требований;
- ▶ в зоне влияния выбросов отсутствуют городские и сельские поселения, а также Росгидрометом не проводится прогнозирование НМУ на территории расположения объекта. ■

## Документы

1. Приказ Минприроды России от 28.11.2019 № 811 «Об утверждении требований к мероприятиям по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий».
2. РД 52.04.52-85. Руководящий документ. Методические указания. Регулирование выбросов при неблагоприятных метеорологических условиях (утв. Госкомгидрометом СССР 01.12.1986).
3. Приказ Минприроды России от 17.11.2011 № 899 «Об утверждении порядка представления информации о неблагоприятных метеорологических условиях, требований к составу и содержанию такой информации, порядка ее опубликования и предоставления заинтересованным лицам».
4. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».
5. Письмо Минприроды России от 30.06.2020 № 30-50/7962-ОГ «О разработке мероприятий при неблагоприятных метеорологических условиях».
6. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
7. РД 52.04.306-92. Охрана природы. Атмосфера. Руководство по прогнозу загрязнения воздуха (утв. Комитетом гидрометеорологии СССР 31.01.1992).
8. Приказ Минприроды России от 06.06.2017 № 273 «Об утверждении методов расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе».



# Новые требования к мероприятиям при НМУ

**С. М. Локтюшов**, ведущий юрист  
ООО «Центр правового обеспечения природопользования»

Новые Требования<sup>1</sup> к мероприятиям по уменьшению выбросов в периоды неблагоприятных метеорологических условий (НМУ) вызывают много вопросов:

1. Необходима ли разработка новых мероприятий при наличии уже согласованных?
2. Для каких веществ разрабатываются мероприятия по уменьшению выбросов на период НМУ?
3. Каким образом учитывается фон?
4. Необходим ли договор с Росгидрометом, чтобы получать прогнозы НМУ?
5. Мероприятия по уменьшению выбросов в периоды НМУ разрабатываются и реализуются только для стационарных источников?

27 июня 2020 г. вступили в силу новые Требования к мероприятиям по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды НМУ<sup>1</sup>, утвержденные Приказом Минприроды России от 28.11.2019 № 811. С одной стороны, они дополнили довольно скудную нормативную правовую базу, регулирующую мероприятия по уменьшению выбросов в периоды НМУ, но с другой – вызывают множество вопросов у природопользователей. Одним из них стал вопрос о разработке мероприятий для объектов, расположенных вне городских и сельских поселений, которому была посвящена отдельная статья ► 19. Остальные актуальные вопросы рассмотрим в данном материале.

## **1. Необходима ли разработка новых мероприятий при наличии уже согласованных?**

Обязанность согласования мероприятий по уменьшению выбросов в период НМУ с органами исполнительной власти субъектов РФ появилась в п. 3 ст. 19 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»<sup>2</sup> достаточно давно, в 2011 г.

При этом практика согласования по субъектам РФ существенно различалась, где-то мероприятия согласовывались (Московская область, Республика Татарстан, Хабаровский край и др.), а где-то нет. В результате у некоторых предприятий к 27 июня 2020 г. (дате вступления в силу приказа Минприроды России № 811<sup>1</sup>, утвердившего Требования к мероприятиям по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды НМУ, далее – Требования) имеются ранее согласованные планы, а у других их нет.

В случае **если согласованный план мероприятий был**, необходимо руководствоваться следующим.

В соответствии с п. 1 ст. 4 ГК РФ<sup>3</sup> акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие.

При этом действие закона распространяется на отношения, возникшие до введения его в действие, исключительно в случаях, когда это прямо предусмотрено законом.

В соответствии с позицией, изложенной в Постановлении Конституционного суда РФ<sup>4</sup>, ст. 4 ГК РФ закрепляет общий (основной) принцип действия закона во времени, который имеет целью обеспечение правовой определенности и стабильности законодательного регулирования в России как правовом государстве в соответствии с ч. 1 ст. 1 Конституции РФ и означает, что действие закона распространяется на отношения, права и обязанности, возникшие после введения его в действие, и только законодатель вправе распространить новые нормы на факты и порожденные ими правовые последствия, возникшие до введения соответствующих норм в действие, то есть придать закону обратную силу (ретроактивность).

На основании изложенного, по общему правилу нормативные правовые акты применяются к отношениям, возникшим после их вступления в силу.

При этом приказом Минприроды России № 811<sup>1</sup> положения, предусматривающие распространение требований указанного нормативного правового акта на отношения, возникшие до 27 июня 2020 г., **не установлены**.

Положения Требований не имеют обратной силы и не применяются к отношениям, возникшим до 27 июня 2020 г.

При этом необходимость пересогласования ранее разработанных и согласованных до 27 июня 2020 г. в ранее установленном порядке мероприятий по уменьшению выбросов при получении прогнозов НМУ в связи со вступлением в силу Требований отсутствует.



Отметим, что необходимость пересогласования ранее разработанных мероприятий в силу п. 21 Требований возникает в случае изменения технологических процессов, объемов выпускаемой продукции, товаров, оказываемых услуг, объемов и (или) состава выбросов, в результате которых максимальные разовые выбросы источника, включенного в Перечень источников выбросов, на которых реализуются мероприятия по уменьшению выбросов при НМУ, изменились более чем на 25 %.

Важно помнить, что наличие в действующем проекте ПДВ раздела, посвященного мероприятиям при НМУ, без самостоятельного согласования данных мероприятий с органом исполнительной власти субъекта РФ означает отсутствие согласованных мероприятий.

В случае если ранее план мероприятий по уменьшению выбросов в период НМУ не был согласован, его необходимо разработать согласно новым Требованиям и обратиться в орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный на осуществление регионального государственного экологического надзора, в соответствии с актом субъекта РФ.

При этом согласно п. 19 Требований рекомендуемый срок рассмотрения указанными органами мероприятий при НМУ не должен превышать 60 дней с даты их поступления в соответствующий орган.



## **2. Для каких веществ разрабатываются мероприятия по уменьшению выбросов в период НМУ?**

Конкретный ответ дать сложно ввиду противоречивости положений пп. 5, 7, 8, 10 Требований, поэтому предлагаю руководствоваться следующим.

В соответствии с п. 10 Требований в Перечень веществ по объекту, оказывающему негативное воздействие (далее – объект ОНВ), включаются загрязняющие вещества, подлежащие нормированию в области охраны окружающей среды (ст. 22 Закона № 7-ФЗ<sup>5</sup>).

**Объекты ОНВ I категории.** В соответствии с п. 2 ст. 22 Закона № 7-ФЗ<sup>5</sup> расчет нормативов допустимых выбросов проводится лицами, планирующими строительство объектов I и II категорий, а также осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах II категории.

При этом согласно п. 3 ст. 31.1 Закона № 7-ФЗ<sup>5</sup> заявка на получение комплексного экологического разрешения (КЭР) должна содержать следующую информацию:

- ▶ расчет технологических нормативов;
- ▶ нормативы допустимых выбросов веществ I, II классов опасности.

Таким образом, для объектов I категории мероприятия на период НМУ разрабатываются:

- ▶ до получения КЭР – в отношении всех веществ;
- ▶ после получения КЭР – для веществ I, II классов опасности и для веществ, относящихся к маркерным, в соответствии со справочниками НДТ.

**Объекты ОНВ II категории.** Согласно п. 3 ст. 22 Закона № 7-ФЗ<sup>5</sup>, расчет нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов, за исключением радиоактивных веществ, является приложением к декларации о воздействии на окружающую среду.

Таким образом, для объектов II категории мероприятия на период НМУ разрабатываются в отношении всех веществ, как до подачи декларации о воздействии, так и после.

**Объекты ОНВ III категории.** Согласно п. 4 ст. 22 Закона № 7-ФЗ<sup>5</sup> нормативы допустимых выбросов, нормативы допустимых сбросов, за исключением радиоактивных, высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II классов опасности), не рассчитываются для объектов III категории.

Таким образом, для объектов III категории мероприятия на период НМУ разрабатываются только в отношении загрязняющих веществ I, II классов опасности.

Однако не все указанные вещества подлежат включению в план мероприятий по уменьшению выбросов в период НМУ. Согласно п. 10 Требований в план включаются:

- ▶ для НМУ 1-й степени опасности – вещества, по которым расчетные приземные концентрации, создаваемые выбросами объекта ОНВ, в точках формирования наибольших приземных концентраций (далее – расчетные концентрации) за границей территории объекта (далее – контрольные точки) при их увеличении на 20 % могут превысить гигиенические нормативы загрязняющих веществ в атмосферном воздухе (далее – ПДК) с учетом групп суммации;
- ▶ для НМУ 2-й степени опасности – вещества, по которым расчетные приземные концентрации каждого загрязняющего вещества, создаваемые выбросами объекта ОНВ, в контрольных точках при увеличении таких концентраций на 40 % могут превысить ПДК (с учетом групп суммации);
- ▶ для НМУ 3-й степени опасности – расчетные приземные концентрации каждого загрязняющего вещества, создаваемые выбросами ОНВ,

в контрольных точках при увеличении таких концентраций на 60 % могут превысить ПДК (с учетом групп суммации).

Отдельно стоит обратить внимание на п. 7 Требований, где неожиданно возникают характерные для конкретного объекта ОНВ вещества, по которым на границе санитарно-защитной зоны наблюдается превышение ПДК. Ранее в документе они не упоминались, и это единственное их упоминание в нормативном правовом акте.



### 3. Каким образом учитывается фон?

В связи с тем что Требования не содержат прямых указаний относительно порядка учета фона, ответить на данный вопрос без выяснения позиции государственного органа невозможно. Поэтому предлагаю два варианта трактовки положений Требований.

#### Вариант I – фон учитывается.



В соответствии с п. 6 Требований разработка мероприятий на период НМУ проводится в том числе на основании:

- ▶ сведений о результатах государственного мониторинга атмосферного воздуха и **санитарно-гигиенического мониторинга**;
- ▶ результатов расчетов рассеивания выбросов, выполненных в соответствии с Методами расчетов рассеивания<sup>6</sup>.

Согласно п. 7 Требований характерные для конкретного объекта ОНВ загрязняющие вещества, по которым на границе санитарно-защитной зоны наблюдается превышение ПДК, а также по которым осуществляется нормирование в области охраны окружающей среды согласно ст. 22 Закона № 7-ФЗ<sup>5</sup>, определяются в том числе на основе результатов расчетов рассеивания выбросов по каждому загрязняющему веществу с указанием уровней приземных наибольших концентраций и вкладов выбросов этих загрязняющих веществ в приземные концентрации.

Согласно п. 9 Требований, на основании сведений, указанных в пп. 6 и 7 этого документа, хозяйствующим субъектом осуществляется в том числе расчет приземных концентраций загрязняющих веществ в штатном режиме работы предприятия, в том числе на период НМУ, и с учетом реализации разработанных мероприятий при НМУ.

В соответствии с п. 11.1 Методов расчетов рассеивания<sup>6</sup>, если при расчетах загрязнения атмосферного воздуха учтены (то есть заданы своими высотами, значениями мощности выброса и другими характеристиками) не все источники выброса, то результаты расчета должны быть откорректированы, чтобы обеспечить учет вклада в суммарную концентрацию фоновых, то есть неучтенных, источников.

При этом учет вклада фоновых источников выброса может быть также обеспечен путем добавления значений фоновой концентрации к результатам расчета загрязнения атмосферного воздуха выбросами от учтенных источников.

Кроме того, в соответствии с п. 12 Требований мероприятия при НМУ должны обеспечивать снижение создаваемых **выбросами от источников объекта ОНВ** приземных концентраций по Перечню загрязняющих веществ **совместно с другими источниками** для рассматриваемой контрольной точки.

### **Вариант II – фон не учитывается.**

Вернемся к п. 10 Требований, но теперь обратим внимание на другое.

В Перечень загрязняющих веществ по конкретному объекту ОНВ включаются:

- ▶ для периода НМУ 1-й степени опасности – загрязняющие вещества, по которым расчетные приземные концентрации, **создаваемые выбросами объекта ОНВ**, в точках формирования наибольших приземных концентраций за границей территории ОНВ при их увеличении на 20 % могут превысить гигиенические нормативы загрязняющих веществ в атмосферном воздухе (с учетом групп суммации);
- ▶ для периода НМУ 2-й степени опасности – загрязняющие вещества, по которым расчетные приземные концентрации каждого вещества, **создаваемые выбросами объекта ОНВ**, в контрольных точках при увеличении таких концентраций на 40 % могут превысить ПДК (с учетом групп суммации);
- ▶ для периода НМУ 3-й степени опасности – загрязняющие вещества, по которым расчетные приземные концентрации каждого вещества, **создаваемые выбросами объекта ОНВ**, в контрольных точках при увеличении таких концентраций на 60 % могут превысить ПДК (с учетом групп суммации).

Необходимо отметить, что п. 7 Требований определяет перечень сведений, на основании которых составляется Перечень загрязняющих веществ. При этом указанным положением нормативного правового акта прямо не закрепляется необходимость учета фона.





## 4. Прогнозы НМУ: необходим ли договор с Росгидрометом?

**Позиция Росгидромета** Необходим договор на основании п. 4 Положения об информационных услугах в области гидрометеорологии<sup>7</sup> и п. 3.1.6 РД 52.27.724-2019<sup>8</sup>.

**Противоположная позиция.** В соответствии с п. 1 ст. 1 ГК РФ<sup>3</sup> гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, **свободы договора**, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, на необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

Согласно п. 1 ст. 421 ГК РФ<sup>3</sup> граждане и юридические лица свободны в заключении договора. **Понуждение к заключению договора не допускается**, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена ГК РФ, законом или добровольно принятым обязательством.



Обязанность по заключению договора должна быть предусмотрена законом. При этом Федеральный закон «О гидрометеорологической службе»<sup>9</sup> не закрепляет такую обязанность.

Необходимо отметить, что такие договоры носят, как правило, публичный характер (заключаются на условиях типового договора, цена имеет регулируемый характер и существует возможность передать разногласия, возникшие при заключении договора, на рассмотрение суда).

Пример закрепления такой обязанности – договор с региональным оператором по обращению с ТКО (п. 1 ст. 24.7 Закона № 89-ФЗ<sup>10</sup>).

Кроме того, приказом Минприроды России<sup>11</sup> утверждены Порядок представления информации о НМУ, требования к составу и содержанию такой информации, порядок ее опубликования и предоставления заинтересованным лицам (далее – Порядок).

Согласно пп. 3, 4, 6 Порядка, прогнозы НМУ на 1–3 суток 1–3-й степени опасности предоставляются юридическим лицам территориальными органами и подведомственными организациями Росгидромета в течение 1 ч с момента составления прогноза.

Кроме того, в силу п. 9 Порядка прогнозы НМУ публикуются уполномоченным органом на его официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в течение 2 ч с момента предоставления информации о НМУ заинтересованным лицам.

Необходимо отметить, что в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О гидрометеорологической службе»<sup>9</sup> под информацией общего назначения понимается полученная и обработанная в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, предоставляемая пользователям (потребителям) бесплатно информация о фактическом и прогнозируемом состоянии окружающей среды, ее загрязнении.

Согласно пп. 1, 2 ст. 17 указанного закона информация о состоянии окружающей среды, ее загрязнении и информационная продукция предоставляются пользователям (потребителям) **бесплатно**, а также на основе договоров в соответствии с законодательством РФ.

При этом информация общего назначения доводится до пользователей (потребителей) в виде текстов, таблиц и графиков по сетям электрической и почтовой связи, через средства массовой информации в режиме регулярных сообщений или по запросам пользователей (потребителей).

В соответствии с п. 4 Положения об информационных услугах<sup>7</sup> бесплатно информация в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды общего назначения предоставляется органам государственной власти РФ, органам государственной власти субъектов РФ, органам единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Другим получателям информация в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды общего назначения предоставляется за плату в размерах, возмещающих расходы на ее подготовку, копирование и передачу по информационно-телекоммуникационным сетям, включая сеть «Интернет», и по сетям почтовой связи.

Необходимо отметить, что в соответствии с приложением к указанному нормативному правовому акту к информационным услугам общего назначения отнесены в числе прочего прогнозы о стихийных гидрометеорологических явлениях и прогнозы на 1–3 суток по районам стихийных бедствий, аварий и катастроф.

В соответствии с ч. 2 ст. 4 Конституции РФ Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории России, в соответствии с ч. 2 ст. 15 – органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

Отметим, что постановление Правительства РФ об информационных услугах в области гидрометеорологии<sup>7</sup> было принято до вступления в силу

Федерального закона «О гидрометеорологической службе» и применяется в части, ему не противоречащей.

Ссылка на указанный нормативный правовой акт в обоснование позиции о необходимости взимания платы, в том числе за предоставление информации общего назначения, неправомерна.

**Позиция суда.** В очередной раз Верховный суд РФ дает повод вспомнить добрым словом упраздненный Высший Арбитражный суд РФ. Так, в определении Верховного суда РФ от 08.06.2020 № 309-ЭС20-7757 по делу № А76-5085/2019 в очередной раз были напрочь проигнорированы основополагающие принципы гражданского законодательства и бездействие уполномоченного органа ▶ 36. По данному делу Верховный суд РФ фактически признал необходимость заключения гражданского правового договора с Росгидрометом по причине невыполнения уполномоченным органом своих обязанностей, установленных п. 9 Порядка<sup>11</sup>, по бесплатному предоставлению информации через сайт.



## 5. Мероприятия по уменьшению выбросов в периоды НМУ разрабатываются и реализуются только для стационарных источников?

Да, только для стационарных источников, так как в соответствии с п. 5 Требований разработка мероприятий при НМУ осуществляется для всех источников выбросов на объектах I, II и III категорий, подлежащих нормированию в области охраны окружающей среды согласно ст. 22 Закона № 7-ФЗ<sup>5</sup>.

При этом согласно п. 1 ст. 22 Закона № 7-ФЗ нормативы допустимых выбросов, нормативы допустимых сбросов **определяются для стационарного источника и (или) совокупности стационарных источников** в отношении загрязняющих веществ, включенных в перечень загрязняющих веществ, установленный Правительством РФ, расчетным путем на основе нормативов качества окружающей среды, в том числе нормативов ПДК, с учетом фоновое состояние компонентов природной среды.

**Таким образом, выбросы от передвижных источников нормированию не подлежат и осуществлять мероприятия по уменьшению выбросов в периоды НМУ от таких источников не надо.**

При рассмотрении дела № А76-5085/2019 суды исходили из того, что при получении прогнозов о НМУ юридические лица, индивидуальные предприниматели, имеющие источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, обязаны проводить мероприятия по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, согласованные с органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными на осуществление регионального государственного экологического надзора.

Данные лица имеют возможность получения информации о НМУ с официального сайта в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» либо при заключении соответствующего соглашения (договора) на предоставление информации о прогнозируемых НМУ. Информация о НМУ предоставляется заинтересованным лицам в форме прогнозов на 1–3 сут I-й, 2-й или 3-й степени опасности (п. 5 Порядка № 899).

Судами установлено, что прогнозы о НМУ по городу Миассу министерством на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не предоставляются, в связи с чем официальный сайт министерства не может быть отнесен к источникам информации о НМУ на территории города Миасса. Общество обязано принять все зависящие от него меры по получению информации о прогнозируемых НМУ, в том числе путем заключения соответствующего договора.

Сам по себе факт отсутствия прогнозов о НМУ на официальном сайте в сети «Интернет» не освобождает хозяйствующий субъект от исполнения возложенных на него законом обязанностей по учету выбросов в атмосферный воздух и принятию соответствующих мер, направленных на сокращение выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, в периоды НМУ.

## Документы

1. Приказ Минприроды России от 28.11.2019 № 811 «Об утверждении требований к мероприятиям по уменьшению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий».
2. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».
3. Гражданский кодекс РФ [часть 1] от 30.11.1994 № 51-ФЗ.
4. Постановление Конституционного суда РФ от 22.04.2014 № 12-П «По делу о проверке конституционности пунктов 2–6 статьи 13 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в связи с жалобой граждан В. Л. Герасименко и Л. Н. Герасименко».
5. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
6. Приказ Минприроды России от 06.06.2017 № 273 «Об утверждении методов расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе».
7. Постановление Правительства РФ от 15.11.1997 № 1425 «Об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды».
8. РД 52.27.724-2019. Наставление по краткосрочным прогнозам погоды общего назначения (введен в действие приказом Росгидромета от 25.06.2019 № 297).
9. Федеральный закон от 19.07.1998 № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе».
10. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».
11. Приказ Минприроды России от 17.11.2011 № 899 «Об утверждении порядка предоставления информации о неблагоприятных метеорологических условиях, требований к составу и содержанию такой информации, порядка ее опубликования и предоставления заинтересованным лицами».