



**Комментарий к постановлению Правительства РФ от 14 июля 2017 г. № 841
«О внесении изменений в постановления Правительства от 2 марта 2002 г. № 182 и от 2
марта 2000 г. № 183»**

Перечень сокращений:

Минприроды России – Министерство природных ресурсов и экологии РФ;

Росприроднадзор – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;

ВСВ – временно согласованный выброс;

ПДВ – предельно допустимые выбросы;

СЭЗ – санитарно-эпидемиологическое заключение

В результате принятия постановления Правительства РФ существенным образом изменен порядок установления нормативов и выдачи разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников.

В Федеральном законе «Об охране атмосферного воздуха» определено, что:

– нормативы выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (далее – нормативы выбросов) и ВСВ разрабатываются и утверждаются в порядке, определенном Правительством РФ (п.7 ст.12)

– выброс загрязняющих веществ стационарным источником допускается на основании разрешения, выданного территориальным органом федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды, в порядке, определенном Правительством РФ (п.1 ст.14).

Ранее в Положении № 183¹ содержались лишь нормы, посвященные общему порядку разработки и установления нормативов ПДВ и ВСВ. В отношении разрешения указывалось лишь на уполномоченные органы, осуществляющие выдачу разрешения (п.9 Положения № 183), и регламентировалось, что Министерство природных ресурсов и экологии РФ (в настоящее время – Минприроды России) разрабатывает и утверждает порядок выдачи разрешений на выбросы (п.2 постановления Правительства РФ № 183), утверждает форму разрешения на выбросы (п.10 Положения № 183).

Непосредственно процедура установления ПДВ и ВСВ определялась Административным регламентом № 414, процедура выдачи разрешений на выбросы стационарных источников, находящихся на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, – Административным регламентом № 650.

В результате внесенных постановлением Правительства РФ № 841 изменений основополагающие вопросы разработки и установления нормативов ПДВ и ВСВ и выдачи разрешений на выбросы загрязняющих веществ регламентированы в Положении № 183.

При этом положение о полномочиях Минприроды России разрабатывать и утверждать порядок выдачи разрешений на выбросы комментируемым постановлением Правительства РФ из постановления Правительства РФ № 183 исключено.

I. Согласно п.5 Положения № 183 (в редакции постановления Правительства РФ № 841, далее – в новой редакции):

– при разработке нормативов выбросов загрязняющих веществ (за исключением радиоактивных веществ) применяются методы определения ПДВ загрязняющих веществ в атмосферном воздухе, утверждаемые Минприроды России;

– разработка нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух осуществляется в соответствии с методами

¹Положение о нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него, утвержденное постановлением Правительства РФ от 02 марта 2000 г. № 183 (в ред. от 05 июня 2013 г.).

определения нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, установленными Минприроды России.

Положение о разработке и утверждении методов (в настоящее время дополнено также словом «методик») определения нормативов выбросов и ВСВ Министерством так же (как и ранее) содержится в п.2 постановления Правительства РФ № 183.

Обращаем внимание, что в настоящее время имеется лишь уведомление о начале разработки Минприроды России проекта «Об утверждении методов определения нормативов ПДВ вредных (загрязняющих) веществ (за исключением радиоактивных веществ) в атмосферный воздух», при этом в паспорте проекта планируемый срок вступления в силу – июль 2018 г.

II. В Положение № 183 вводится норма, согласно которой нормативы выбросов определяются в отношении вредных (загрязняющих) веществ, включенных в Перечень № 1316-р¹.

С 01 января 2019 г. вступят в силу нормы Федерального закона «Об охране окружающей среды»² (п.1 ст.22 в редакции Федерального закона № 219-ФЗ), Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» (п.2 ст.12 в редакции Федерального закона № 219-ФЗ), согласно которым, в частности, нормативы ПДВ определяются в отношении вредных (загрязняющих) веществ, перечень которых устанавливается Правительством РФ (в настоящее время – Перечень № 1316-р).

Вместе с тем, ст.4.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», устанавливающая, что меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды применяются в отношении загрязняющих веществ, включенных в Перечень № 1316-р, вступила в силу с 01 января 2015 г.

При этом государственное регулирование, включает, в том числе, установление нормативов ПДВ (п.1 ст.19, п.1 ст.22 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Соответственно с учетом комментируемых изменений устранена неясность, касающаяся определения в настоящее время загрязняющих веществ, в отношении которых разрабатываются нормативы ПДВ.

III. Согласно вносимым изменениям разработка ПДВ и ВСВ в отношении строящихся объектов (как и в отношении вводимых в эксплуатацию новых и (или) реконструированных) обеспечивается юридическим лицом, имеющим стационарные источники выбросов на основе проектной документации (п.8 Положения № 183 в новой редакции), данные проектной документации прилагаются к заявлению об установлении ПДВ и ВСВ в отношении как вводимых в эксплуатацию новых и (или) реконструированных, так и строящихся объектов (п.9.2 Положения № 183).

Ранее в п.8 Положения № 183 было предусмотрено, что на основе проектной документации разработка ПДВ и ВСВ (за исключением радиоактивных веществ) обеспечивается в отношении вводимых в эксплуатацию новых и (или) реконструированных объектов хозяйственной и иной деятельности.

В п.12 Административного регламента № 414 также было указано на представление для установления ПДВ (ПДВ и ВСВ) данных проектной документации в отношении вводимых в эксплуатацию новых и (или) реконструированных объектов хозяйственной и иной деятельности.

В связи с этим сформировалась противоречивая практика, в т.ч. судебная, по вопросу о необходимости разработки проекта ПДВ в отношении строящихся объектов (в ряде случаев для получения разрешения на выбросы признавалось достаточным наличие показателей выбросов в составе проектной документации).

Таким образом, указанные выше изменения направлены на однозначное установление обязательности разработки проекта ПДВ в отношении строящихся объектов на основе проектной документации.

IV. Как и ранее, согласно п.6 Положения № 183 ПДВ устанавливаются при наличии СЭЗ о соответствии этих ПДВ санитарным правилам. В настоящее время данное положение дополнено указанием на то, что соответствие ПДВ санитарным правилам определяется исходя из соблюдения гигиенических нормативов качества атмосферного воздуха.

ПДК загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест установлены в ГН 2.1.6.1338-03, ОБУВ загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест установлены в ГН 2.1.6.2309-07.

V. В п.п.9.1, 9.2 Положения № 183 определены требования к содержанию заявления об установлении ПДВ и перечень прилагаемых материалов для установления нормативов ПДВ и ВСВ.

Отмечаем, что указанный в данных пунктах перечень представляемых сведений и материалов является аналогичным представляемым ранее документам для установления нормативов ПДВ и ВСВ в соответствии с п.12 Административного регламента № 414.

VI. Порядок установления нормативов ПДВ, в том числе сроки рассмотрения представленных документов, информации и установления ПДВ, в Положении № 183 не регламентированы.

¹Перечень загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 08 июля 2015 № 1316-р.

²Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 03 июля 2016 г.).

При этом подробно регламентирован новый порядок установления ВСВ (см. прилагаемую схему).

1. В Положении № 183 определены сроки осуществления только некоторых процедур при установлении ВСВ.

Так, на основании п.7.2 Положения № 183 ВСВ на период поэтапного достижения ПДВ устанавливаются территориальным органом Росприроднадзора в срок, не превышающий 30 рабочих дней со дня получения утвержденных органом государственной власти соответствующего субъекта РФ сроков достижения нормативов.

В соответствии с п.7 Положения № 183 (в новой редакции) утвержденные сроки достижения ПДВ (или мотивированный отказ в их утверждении) направляется органом государственной власти субъекта РФ в соответствующий территориальный орган Росприроднадзора в срок, не превышающий 15 рабочих дней со дня получения от территориального органа Росприроднадзора предложений по срокам достижения ПДВ.

В Административном регламенте № 414 выделялись отдельно процедуры установления ПДВ и установления ПДВ и ВСВ. Соответственно процедура установления ПДВ и ВСВ (или представления мотивированного отказа) осуществлялась в срок, не превышающий 120 рабочих дней со дня регистрации заявления (п.10 Административного регламента № 414).

Также ранее после установления нормативов ПДВ или ПДВ и ВСВ необходимо было обратиться за получением разрешения на выбросы, представлявшим собой отдельную процедуру.

В соответствии с п.8.1 Административного регламента № 650¹ выдача разрешения на выбросы от стационарных источников, находящихся на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору (либо отказ в его выдаче) осуществлялась территориальным органом Росприроднадзора в срок, не превышающий 30 рабочих дней.

Таким образом, ранее общие сроки получения разрешительной документации (при необходимости установления ВСВ) составляли: 120 рабочих дней с момента обращения в Росприроднадзор за установлением ВСВ + 30 рабочих дней с момента обращения за получением разрешения на выбросы от стационарных источников, находящихся на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору.

В Положении № 183 (в новой редакции) установлено, что разрешение на выбросы стационарными источниками, находящимися на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, выдается одновременно с установлением нормативов ПДВ и ВСВ (п.9.10).

Однако в настоящее время даже при условии объединения процедуры установления нормативов ПДВ и ВСВ и процедуры выдачи разрешения на ВСВ, определить срок установления ВСВ (выдачи разрешения на ВСВ) не представляется возможным в связи с отсутствием регламентации в Положении № 183 срока направления территориальным органом Росприроднадзора в орган государственной власти субъекта РФ представленных хозяйствующим субъектом плана уменьшения выбросов (далее – План) и предложений по возможным срокам поэтапного достижения ПДВ.

Как указывалось выше, срок установления ПДВ и соответственно получения разрешения на выбросы в настоящее время в Положении № 183 не регламентирован.

2. Согласно п.9.10 Положения № 183 разрешение на выбросы выдается на срок, соответствующий сроку, на который установлены нормативы ПДВ.

Ранее аналогичное положение было установлено в п.1.1 Административного регламента № 650.

1) В настоящее время в соответствии с п.9.9 Положения № 183 нормативы ПДВ устанавливаются на 7 лет.

Ранее срок, на который устанавливались ПДВ, в действующем законодательстве не был регламентирован.

Однако, учитывая:

– что срок проведения инвентаризации, на основании которой разрабатываются нормативы выбросов для действующих предприятий – 1 раз в 5 лет (п.1.7 Инструкции по инвентаризации);

– положение п.2.7 Рекомендаций по оформлению и содержанию проекта нормативов ПДВ, согласно которому установленные нормативы ПДВ (ВСВ) пересматриваются не реже одного раза в 5 лет;

– форму разрешения на выбросы, установленную в приложении № 2 к Административному регламенту № 650 (наличие в форме указания разрешенного норматива выброса с разбивкой по годам в 5 графах),

¹Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (за исключением радиоактивных веществ), утвержденный приказом Минприроды России от 25 июля 2011 г. № 650 (в ред. от 25 июня 2014 г.).

на практике нормативы ПДВ устанавливались и соответственно разрешение выдавалось на срок 5 лет.

2) Согласно п.9.9 Положения № 183 (в новой редакции) ВСВ устанавливаются на сроки достижения ПДВ, утвержденные органом государственной власти субъекта РФ.

Вместе с тем, в Положении № 183 не определено, на какой срок органами государственной власти субъектов РФ утверждаются сроки достижения ПДВ.

Однако, поскольку предложения юридического лица по срокам достижения ПДВ для «иных объектов» (при этом не указано, что такое «иные объекты» и по отношению к чему объекты являются «иными», если в отношении каких-либо других объектов никаких специальных сроков достижения ПДВ не указано) не могут превышать 7 лет, исходя из предусмотренного порядка установления ВСВ, полагаем, что органами государственной власти субъектов РФ должен быть либо утвержден именно срок достижения ПДВ, предложенный хозяйствующим субъектом (не превышающий 7 лет), либо представлен мотивированный отказ в его утверждении.

3) Обращаем внимание, что до принятия комментируемого постановления Правительства РФ предельный срок поэтапного достижения ПДВ регламентирован не был.

4) При этом согласно п.9.10 Положения № 183 (в новой редакции) разрешение на ВСВ выдается на 1 год (аналогичное положение существовало ранее в п.1.1 Административного регламента № 650) с указанием условия выполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем Плана и достижения запланированных показателей поэтапного уменьшения выбросов.

Однако порядок выдачи разрешений на ВСВ (в том числе, перечень прилагаемых документов, сроки установления ВСВ/выдачи разрешения) на очередной (после установления ВСВ) год не установлен.

При этом, учитывая, что разрешение на ВСВ выдается при условии выполнения плана и достижения запланированных показателей поэтапного уменьшения выбросов, полагаем, что для получения разрешения на ВСВ на очередной год во всяком случае должен быть представлен отчет о реализации плана. Однако упоминание о таком отчете в Положении № 183 (в новой редакции) отсутствует.

Поскольку, как указывалось выше, ВСВ устанавливаются на сроки достижения ПДВ, утвержденные органом государственной власти субъекта РФ, которые, в свою очередь, должны утвердить срок достижения ПДВ, предложенный хозяйствующим субъектом (не превышающий 7 лет), отсутствует необходимость повторного установления ВСВ, и соответственно представления Плана и предложений по срокам достижения нормативов, в т.ч. в органы государственной власти субъектов РФ, при обращении за получением разрешения на ВСВ на очередной год.

Однако в п.7.1 Положения № 183 установлены основания для отказа в утверждении органами государственной власти субъектов РФ сроков достижения ПДВ:

- предоставление неполной, недостоверной или искаженной информации;
- несоблюдение сроков достижения нормативов, указанных в Плане, утвержденном на предыдущий год;
- повторное включение в план мероприятий, не выполненных в ходе реализации плана, утвержденного на предыдущий год;
- включение в план мероприятий, не обеспечивающих достижения ПДВ.

Из указанных оснований для отказа можно сделать вывод, что:

- План утверждается сроком на 1 год;
- органы государственной власти субъектов РФ должны получать информацию о выполнении мероприятий, заявленных в Плане на предыдущий год.

Однако в Положении № 183 (в новой редакции) отсутствует указание на:

- ограничение сроком 1 год утверждения хозяйствующим субъектом Плана;
- документы, представляемые для получения разрешения на ВСВ и необходимость их представления в органы государственной власти субъектов РФ при обращении за получением разрешения на ВСВ на очередной год (после установления ВСВ).

Фактическое применение указанных выше положений влечет абсурдную ситуацию, при которой хозяйствующий субъект будет утверждать План на 1 год, при этом представлять предложения по срокам достижения ПДВ на срок до 7 лет, а органы государственной власти ежегодно будут утверждать указанные сроки на период до 7 лет и территориальные органы Росприроднадзора соответственно ежегодно устанавливать ВСВ на указанный срок.

Наличие указанных внутренних противоречий комментируемого постановления Правительства РФ, отсутствие урегулированности порядка выдачи разрешения на ВСВ на очередной год (после установления ВСВ) могут повлечь существенные проблемы для хозяйствующих субъектов при реализации данной процедуры.

Следует отметить, что ранее основания для отказа в утверждении органами государственной власти субъектов РФ сроков достижения ПДВ определены не были.

3. В новой редакции п.7 Положения № 183 воспроизведена формулировка п.4 ст.12 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» о том, что ВСВ устанавливаются территориальными органами Росприроднадзора по согласованию с территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти.

В свою очередь, ни в данном, ни в иных пунктах Положения № 183 не содержится указаний на какие-либо федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие согласование установления ВСВ.

Ранее в п.7 Положения № 183 было указано, что ВСВ устанавливаются территориальными органами Росприроднадзора по согласованию с территориальными органами Роспотребнадзора, т.е. Правительством РФ был определен конкретный федеральный орган исполнительной власти, по согласованию с которым устанавливались ВСВ.

В настоящее время в соответствии с новым порядком отсутствует указание на участие территориальных органов Роспотребнадзора (как и других каких-либо федеральных органов исполнительной власти) в согласовании ВСВ.

Также среди оснований для отказа в установлении ВСВ отказы федеральных органов исполнительной власти в согласовании ВСВ не указаны.

VII. В Положении № 183 предусмотрен широкий перечень оснований для:

1) отказа в установлении нормативов ПДВ (п.9.6):

- предоставление неполной, недостоверной или искаженной информации;
- наличие подтвержденных результатами государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха сведений о недостоверности представленных данных инвентаризации выбросов (о количественном и качественном составе выбросов, а также о характеристиках источников выбросов);
- несоответствие данных, используемых при разработке проекта нормативов ПДВ данным проектной документации (в отношении строящихся, вводимых в эксплуатацию новых и (или) реконструированных объектов хозяйственной и иной деятельности) или данным инвентаризации выбросов (в отношении действующих объектов хозяйственной и иной деятельности), в том числе указание неполного перечня выбрасываемых вредных (загрязняющих) веществ;
- наличие арифметических ошибок в разработанных проектах нормативов ПДВ (с учетом погрешности измерений);
- наличие в разработанных проектах нормативов ПДВ веществ, объем или масса выбросов которых превышают ПДВ.

2) отказа в установлении ВСВ (п.9.7):

- предоставление для установления ВСВ неполной, недостоверной или искаженной информации;
- мотивированный отказ органов государственной власти субъекта РФ в утверждении сроков достижения нормативов;
- указание в качестве конечных показателей плана объемов или масс выбросов вредных (загрязняющих) веществ, превышающих ПДВ.

Ранее в Административном регламенте № 414 основанием для мотивированного отказа в установлении ПДВ (ПДВ и ВСВ) являлось только предоставление неполной, недостоверной или искаженной информации (в том числе, п.п.39, 49, 53 данного Административного регламента). Также основанием для отказа в предоставлении государственной услуги при установлении ПДВ (ПДВ и ВСВ) являлась некомплектность документов (п.п.19, 20 Административного регламента № 414).

В настоящее время перечень оснований для отказа в установлении нормативов ПДВ и ВСВ установлен в Положении № 183 и значительно расширен по сравнению с ранее представляемыми документами.

VIII. В соответствии с п.п.9.8, 9.9 Положения № 183 установление нормативов ПДВ и ВСВ оформляется решением территориального органа Росприроднадзора по форме, утвержденной Минприроды России.

В настоящее время указанная форма не установлена.

IX. В Положении № 183, как и ранее, указано, что выбросы стационарными источниками, находящимися на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащие региональному государственному экологическому надзору, допускаются на основании разрешения, выданного органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Территориальные органы Росприроднадзора в течение 5 рабочих дней после установления нормативов ПДВ и ВСВ направляют копию решения об их установлении в соответствующий орган государственной власти субъекта РФ, а также информируют территориальный орган Роспотребнадзора об установлении ВСВ и сроках достижения нормативов (п.9.10 Положения № 183).

X. Обращаем внимание, что в связи с изменением порядка установления нормативов ПДВ и ВСВ, порядка выдачи разрешений на выбросы от стационарных источников, находящихся на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному

экологическому надзору, Административный регламент № 414 и Административный регламент № 650 в действующих редакциях применяться не могут.

При этом Административным регламентом № 414 предусмотрена процедура внесения изменений в приказ об установлении ПДВ (и ВСВ), которая не указана в Положении № 183.

В Административном регламенте № 650, помимо процедуры выдачи разрешения на выбросы, также предусмотрены:

- получение разрешения на выбросы при реорганизации ЮЛ;
- получение дубликата разрешения;
- специальные сроки выдачи разрешений для строящихся, вводимых в эксплуатацию новых или реконструированных объектов;
- приостановление действия и аннулирование разрешения.

Указанные вопросы не регламентированы в Положении № 183 (в новой редакции).

Также, как указывалось выше, Административным регламентом № 650 утверждена форма разрешения на выбросы (приложение № 2).

Обращаем внимание, что, как и ранее, в п.10 Положения № 183 предусмотрено, что форма разрешения на выбросы (за исключением радиоактивных веществ) утверждается Минприроды России.

