ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту постановления Правительства Российской Федерации

«**Об утверждении Положения о разработке, установлении и пересмотре нормативов качества окружающей среды**»

Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о разработке, установлении и пересмотре нормативов качества окружающей среды» разработан в соответствии с пунктом 6 перечня нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации Федерального закона от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 219), установленного поручением Правительства Российской Федерации от 10.10.2014 № АХ-П9-7651, с учетом предложений субъектов Российской Федерации, поступивших в Минприроды России в рамках исполнения подпунктов «а» и «б» пункта 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 24.01.2017 № Пр-140ГС, данных по итогам состоявшегося 27.12.2016 заседания Государственного совета Российской Федерации.

Абзацем девятнадцатым пункта 11 статьи 1 Закона № 219-ФЗ, который согласно пункту 6 статьи 12 Закона № 219-ФЗ вступает в силу с 1 января 2019 года, установлено, что порядок разработки, установления и пересмотра нормативов качества окружающей среды устанавливается Правительством Российской Федерации.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ) нормативы качества окружающей среды – это нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда.

Объекты нормирования качества окружающей среды определяются в соответствии с Законом № 7-ФЗ, которым установлено, что объектами охраны от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия являются отдельные компоненты природной среды, к которым относятся, в том числе - земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле.

На основании изложенного, систему экологического нормирования качества окружающей среды предлагается формировать как совокупность нормативов, устанавливаемых в отношении химических, физических и биологических показателей состояния отдельных компонентов природной среды, таких как: атмосферный воздух, поверхностные и подземные воды, почвы, земли.

В настоящее время в Российской Федерации система нормирования качества окружающей среды базируется на значениях показателей предельно-допустимых концентраций химических веществ и микроорганизмов, уровней радиоактивностиотдельных компонентов природной среды, представляющих в совокупности среду обитания человека и определенных в рамках системы санитарно-гигиенического нормирования. Кроме того, в соответствии с законодательством о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов установлены нормативы качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения.

Принимая во внимание, что согласно пункту 1 статьи 20 Закона № 7-ФЗ в редакции Закона № 219-ФЗ нормативы качества окружающей среды устанавливаются для оценки состояния окружающей среды в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека, рационального использования природных ресурсов, сохранения естественных экологических систем, генетического фонда растений, животных и других организмов, а также учитывая сложившуюся правоприменительную практику в состав нормативов качества окружающей среды включены гигиенические нормативы, устанавливающие предельно-допустимые концентрации химических, биологических (микроорганизмов) веществ.

Вместе с тем, в целях формирования системы экологического нормирования качества окружающей среды также необходимо учитывать параметры устойчивости функционирования естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Соответственно, в отношении отдельных показателей нормативы качества предлагается определять в диапазоне границ изменения показателей, отражающих допустимый предел нарушения компонента природной среды, при котором сохраняется его способность к самовосстановлению.

В целях формирования базы для определения показателей, характеризующих изменение состояния компонента окружающей среды предлагается использовать значения показателей, характеризующих природное фоновое состояние территорий и  акваторий вне зоны антропогенного воздействия на соответствующем эталонном участке. В качестве эталонного участка предлагается земельный участок, акватория или ее часть, состояние которых характеризуется отсутствием признаков угнетения живых (растения, животные и другие организмы) элементов естественной экологической системы, нарушений отдельных природных сред и их устойчивого функционирования.

Эталонный участок должен быть расположен в пределах репрезентативной особо охраняемой природной территории (акватории), а при отсутствии такой особо охраняемой природной территории (акватории), на земельном участке или акватории, имеющих аналогичные природные особенности и отвечающих вышеуказанным признакам. В перспективе такому участку может быть придан статус особо охраняемой природной территории (акватории) регионального или местного значения в порядке, установленном законодательством об особо охраняемых природных территориях.

Экологическим нормативом качества окружающей среды в отношении физических, химических, биологических и иных показателей предлагается определять значение соответствующего показателя состояния компонента природной среды, отражающее значения соответствующих показателей присущих «эталонному участку» или как предельно допустимое отклонение значения соответствующих показателей от значение присущих «эталонному участку».

Поскольку природные экосистемы обладают различными природными характеристиками, то нормативы качества окружающей среды дифференцируются для различных природно-географических зон. В связи с этим, при установлении нормативов качества почв, земель предлагается использовать схемы районирования территорий Российской Федерации, описывающие обособленные выделы, характеризующиеся идентичным состоянием почв, земель по химическим, физическим, биологическим и иным показателям, и относящиеся к одной категории землепользования, для которых следует разрабатывать нормативные значения показателей.

Учитывая вышеизложенное, а также в связи с равнозначным воздействием загрязнения атмосферного воздуха на все живые организмы, его качество предлагается установить на уровне гигиенических нормативов, разрабатываемых и утверждаемых в порядке, определенном законодательством Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

В случае, если при соблюдении установленных нормативов качества атмосферного воздуха обнаруживаются признаки ухудшения состояния живых (растения, животные и другие организмы) элементов естественной экологической системы, подтвержденные исследованиями за период не менее 5 лет, то для таких территорий на федеральном уровне предлагается устанавливать региональные нормативы качества атмосферного воздуха на предельно допустимом уровне для наиболее уязвимой группы биологических объектов, используемых как индикаторы качества окружающей среды.

В настоящее время нормативы качества воды в водных объектах устанавливаются исходя из требований отдельных видов водопользования, основными из которых являются: хозяйственно-питьевое, культурно-бытовое, рыбохозяйственное.

В связи с этим, нормативы качества поверхностных и подземных вод предлагается устанавливать с учетом условий целевого использования водных объектов, а также природно-климатических и геохимических условий.

В связи с этим, нормативы качества предлагается устанавливать по химическим и микробиологическим показателям:

для поверхностных вод водных объектов питьевого и хозяйственно-бытового водопользования, на уровне гигиенических нормативов;

в границах рыбопромысловых участков и рыбохозяйственных заповедных зон - на уровне нормативов, разрабатываемых и утверждаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов;

При этом, в случае, если содержание отдельных веществ превышает гигиенические и (или) рыбохозяйственные нормативы в результате естественных природных факторов нормативы качества поверхностных вод водных объектов предлагается устанавливать на уровне природного фона.

В отношении подземных вод по химическим показателям предлагается установить нормативы качества равными показателям качества природного фона данного водного объекта, до его использования.

Экологические нормативы качества почв предлагается устанавливать дифференцированно для таксонов базовой генетической классификации почв России, характеризующихся одинаковой устойчивостью к внешним воздействиям, по таксонам почвенно-географического (экологического) районирования с учетом категории земель, определяемой в соответствии с земельным законодательством.

Система экологических нормативов качества почв должна включать нормативные значения химических, физических, биологических и иных (физико-химических, гидрологических, морфологических) показателей, в том числе показателей, характеризующих различные виды и уровни деградации земель, развития процессов опустынивания, водной и ветровой эрозии, заболачивания, нарушение целостности почвенного покрова.

В целях формирования нормативной базы экологических нормативов предлагается дополнить Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации полномочиями об утверждении методики разработки экологических нормативов качества атмосферного воздуха, поверхностных и подземных водных объектов, почв, а также методических указаний по проведению расчетов фоновых концентраций химических веществ по данным наблюдений в местах отбора проб, расположенных на эталонных участках, значений показателей нормативов качества окружающей среды.

Согласно статье 6 Закона № 7-ФЗ за органами исполнительной власти закреплено полномочие по установлению нормативов качества окружающей среды, содержащих соответствующие требования и нормы не ниже требований и норм, установленных на федеральном уровне. В связи с этим проектом постановления предусмотрено, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать экологические нормативы качества в пределах территории субъекта Российской Федерации:

при отсутствии соответствующих экологических нормативов качества, установленных на федеральном уровне, в том числе в случаях предусмотренных пунктами 13-15, 16 и 18 настоящего положения;

с учетом экологической обстановки в регионе содержащие соответствующие требования и нормы не ниже норм, установленных на федеральном уровне.

Также проектом постановления предлагается установить следующий порядок разработки и утверждения нормативов качества окружающей среды.

Инициатором разработки нормативов качества может являться любое юридическое лицо, включая федеральные органы исполнительной власти, органы субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, и индивидуальные предприниматели.

Нормативы качества окружающей среды должны разрабатываться на основании проведения научно-исследовательских работ, результаты которых являются обоснованием значений показателей таких нормативов.

Для утверждения, предлагаемые экологические нормативы качества и материалы их обоснования, состав которых также определяется постановлением, направляются в Минприроды России.

В целях организации рассмотрения указанных материалов при Минприроды России предлагается создать постоянно действующий консультационный орган – Комиссию по экологическим нормативам качества окружающей среды (далее –Комиссия), в состав которой включаются представители заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и руководители экспертных групп, формируемых при Комиссии по рассмотрению материалов обоснования экологических нормативов качества по компонентам природной среды, состояние которых нормируется (атмосферный воздух; поверхностные и подземные воды водных объектов; почвы, земли) и (или) по нормируемым показателям компонентов окружающей среды (физическим, химическим, биологическим или иным показателям). В состав экспертных групп предлагается включать специалистов, обладающих научными знаниями и опытом работы в природоохранной сфере по соответствующим областям знаний.

К функционалу экспертных групп постановлением предлагается отнести проведение экспертизы материалов обоснования значений показателей нормативов качества окружающей среды.

На основании результатов экспертизы, проведенной экспертной группой, Комиссия выносит заключение о возможности установления норматива или о необходимости проведения дополнительных научно-исследовательских работ по обоснованию экологических нормативов качества в связи с выводами о недостоверности, недостаточности или необоснованности представленных на экспертизу результатов.

При заключении Комиссии о возможности установления экологического норматива качества Минприроды России издает ведомственный нормативный правовой акт об установлении экологических нормативов качества на федеральном уровне.

В целях учета и регистрации экологических нормативов качества постановлением предлагается создание Единого реестра экологических нормативов качества (далее - ЕРЭНК), который включает в себя свод систематизированных сведений об установленных экологических нормативах качества и предназначен для информационного обеспечения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, некоммерческих организаций. При этом определяется, что информация, содержащаяся в ЕРЭНК, носит открытый характер. Включению в указанный реестр подлежат и нормативы качества окружающей среды, устанавливаемые субъектов Российской Федерации.

Реализация постановления не приведет к дополнительным расходам бюджетов всех уровней Российской Федерации. Разработка ведомственных нормативных правовых актов и нормативов качества окружающей среды, осуществляемая федеральными органами исполнительной власти и органами субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, будет осуществляться в пределах средств, предусмотренных соответствующими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации на проведение научно-исследовательских работ.

Финансирование разработки нормативов качества окружающей среды иными юридическими лицами и индивидуальными предприятиями будет осуществляться за счет собственных или привлеченных средств.

Проект акта соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, а также положениям иных международных договоров Российской Федерации. Предлагаемые решения окажут положительное воздействие на достижение целей государственных программ Российской Федерации в области охраны окружающей среды, в том числе в части обеспечения экологической безопасности хозяйственной и иной деятельности.