

Требования экологического и водного законодательства в деятельности предприятий ВКХ в современных условиях.

Мифы и реальность.

Аннотация

В статье освещена история развития водного законодательства и нормирования сбросов сточных вод в России, формирование эколого-финансовых правоотношений.

Определены противоречия между декларируемыми принципами водного законодательства и реальной практикой деятельности предприятий ВКХ в современных условиях рыночной экономики.

Дана оценка практики правоприменения экологических норм и правил. Приведены правовые нормы, трактовка и правоприменение которых не соответствуют законодательному смыслу, и техническим требованиям эксплуатации систем водоочистки.

Ключевые слова: правила охраны поверхностных вод, нормирование сбросов сточных вод, экологические платежи за сброс, ПДК рыбохозяйственного значения, Методика НДС, нормативы допустимого сброса, экологические платежи за сброс, экологическое и водохозяйственное законодательство, водохозяйственная система.

Деятельность предприятий ВКХ России существенно связана с экологическим и водохозяйственным законодательством, истоки развития которого относятся к эпохе Советского Союза и начали формироваться в 50-60 годах прошлого столетия. В его основу легли постановления Совета Министров, регламентирующих использование водных объектов для различных нужд народного хозяйства.

Впервые порядок и регламент, связанный с охраной и использованием водных объектов был зафиксирован в 1961 году в «Правилах охраны поверхностных вод от загрязнения сточными водами». В нем были введены основы водного законодательства, принцип разделения требований к охране водных объектов хозяйственно-питьевого, культурно-бытового и рыбохозяйственного водопользования, дан перечень химических веществ, для которых установлен норматив предельно допустимых концентраций - ПДК.

В этот период советскими учеными Черкинским С.Н., Караушевым А.В., Лапшевым Н.Н. и другими разрабатывалась система математического моделирования и прогнозирования изменения качества воды водных объектов при организованном сбросе в них сточных вод.

На основе их исследований были разработаны Методики, из которых в дальнейшем сформировалась система экологического нормирования сбросов сточных вод в водные объекты.

Следующее развитие водохозяйственных требований оформились в Правилах охраны от 1974 г. В них расширился перечень ПДК веществ и допустимых изменений показателей воды водного объекта при сбросе сточных вод, закреплялся принцип нормирования сбросов с учетом смешения и разбавления.

Основной смысл математического моделирования процессов смешения и разбавления сбрасываемых сточных вод с водой водного объекта сводился к определению допустимости устройства выпуска, сброс от которого в самый неблагоприятный гидрологический сезон не повлияет на безопасность расположенного снизу по течению водозабора.

В тот период в условиях командно-административной системы и государственной плановой экономики об экологических платежах предприятий ВКХ вопрос не ставился. Нормирование сбросов путем математического

моделирования в основном предназначалось для научно-исследовательских институтов промышленной сферы, коммунального хозяйства и очистки воды.

Предпоследние изменения законодательства в сфере охраны водных объектов и нормирования сбросов сточных вод пришлось на последние годы Советского Союза. В 1990 году была принята последняя советская Методика расчета предельно-допустимого сброса (ПДС) и Правила охраны поверхностных вод от 1991 года. В том же году был принят Федеральный Закон «Об охране окружающей природной среды». С 1992 года Постановлением Правительства уже Российской Федерации от 28 августа № 632 впервые введена плата за негативное воздействие на водные объекты от сброса сточных вод.

Первоначально ставки платежей на сброс загрязняющих веществ были не обременительны для предприятий. Учитывая то, что большинство из них еще находилось в государственной собственности, никто особенно не ощущал эколого-финансовую нагрузку. До начала 2000-х годов, предприятия ВКХ выполняли значительную социальную роль, не поднимая тарифы на услуги водоснабжения и канализации. В этот период к ним никто серьезных экологических требований не предъявлял.

Ситуация начала меняться к середине 2000-х годов. Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344 «О нормативах платы ...» были установлены новые, высокие тарифы на оплату за сбросы и повышающие коэффициенты к ним. Усилилось администрирование экологических платежей. При этом увеличение объемов этих платежей вступило в противоречие с тарифной и бюджетной политикой. При утверждении тарифов на водоотведение экологические платежи, особенно сверхлимитные, в полном объеме в тарифы не включались, муниципальные бюджеты платежи не компенсировали.

С 13 июня 2008 г приказом МПР России вступила в силу Методика разработки нормативов допустимых сбросов (НДС) веществ в водные объекты (т.н. Методика-08). Ее анализ показал, что она является практически аналогом ранее существовавшей Методики от 1990 г, концепция которой формировалась в советский период государственной плановой экономики и предназначалась для научного прогнозирования.

С вступлением с января 2007 года Водного Кодекса РФ можно сказать, что основные контуры природоохранного и водного законодательства практически сложились.

При этом отмечаем, что существующая система нормирования сбросов и водохозяйственных отношений перешла в действующее Российское законодательство из Советского, с незначительными изменениями.

Поэтому противоречия между Советским, более декларативным подходом к охране водных объектов и действующими в настоящее время рыночными механизмами, наличие сложно понимаемых формулировок, привели к созданию в данной сфере ряда устойчивых мифов.

Многие из них активно утверждаются надзорными органами, ставя предприятия ВКХ в сложное положение.

Приведу основные, попробуем в них разобраться.

Миф 1. При сбросах сточных вод в водные объекты качество сбрасываемых сточных вод не должно превышать нормативы ПДК, как правило, рыбохозяйственного значения.

Для наглядности уточню, что норматив рыбохозяйственного ПДК отражает в среднем качество воды между ее питьевым стандартом и дистиллированной водой. Очистка сточных вод до ПДК практически недостижима.

Анализ всего законодательного массива показал, что требование о соблюдении ПДК в сточных водах предусмотрено только к сбросам теплообменных вод от ТЭС, АЭС и других подобных объектов. Это записано в п.10 Методики 08. Такие требования к предприятиям ВКХ и к хозяйственно-бытовым сточным водам не относятся.

Во всех основных случаях нормативы сбросов должны определяться математическими расчетами с учетом смешения и разбавления сточных вод с водой водного объекта из условия достижения нормативов качества воды не в сточных водах, а в створе реки - 500 м ниже по течению от места выпуска. При этом необходимо учитывать природный фон водного объекта, технико-экономические характеристики систем очистки и т.д.

Другой довод о том, что нормативы допустимого сброса должны быть равны нормативу ПДК, отсылает к ст. 6.2. ФЗ «О введении в действие Водного Кодекса».

В ней говорится, что до 01.01.2015 г. нормирование сбросов осуществляется на основании норматива ПДК.

На самом деле статья просто констатирует, что основанием нормирования сбросов служит ПДК, с которым осуществляется несколько математических действий по приведенным в Методике 08 формулам, в результате чего норматив ПДК преобразуется в норматив НДС. Ни о каком приравнивании стоков к ПДК здесь так же не говорится.

Правовым казусом являются выпуски в черте населенного пункта, но это отдельная история.

Миф 2. Превышение концентраций сбрасываемых сточных вод установленных нормативов ПДК либо НДС является нарушением Водного законодательства.

При этом надзорные органы, как правило, ссылаются на ст. 35 ч. 4 ВК РФ. Однако данная статья регламентирует водопользователям при водохозяйственных расчетах не превышать установленные нормативы допустимого воздействия (т.н. НДС) на водные объекты.

Норматив НДС регламентирован Постановлением № 881 от 02.апреля 2008 г. и Методическими указаниями минприроды № 328.

НДС разрабатывается не водопользователем, а Росводресурсами исключительно на речной бассейн либо участок реки и в дальнейшем должен распределяться между водопользователями.

Если водопользователь эксплуатирует стационарный выпуск, то для него устанавливаются нормативы допустимого сброса НДС. При этом требование о соблюдении норматива НДС более чем некорректно, а именно происходит подмена понятий. Кроме того, требование о не превышении нормативов в ст. 35 ВК РФ относится к порядку их расчетов, а не фактической эксплуатации выпуска.

Вообще, превышение сбрасываемых сточных вод установленных нормативов является основанием для увеличения экологических платежей, а не фактором нарушения Закона.

Миф 3. Сброс сточных вод на рельеф местности запрещен.

Часто коммунальные очистные сооружения либо единичные выпуски сточных вод в силу многих причин расположены вдали от водных объектов. Ввиду невозможности провести многокилометровый канализационный коллектор предприятие ВКХ вынуждено осуществлять сброс на любой пониженный рельеф местности (овраг, канаву, заболоченную низменность). В такой ситуации представители природоохранных органов не выдают Разрешение на сброс, мотивируя тем, что Водным Кодексом такой сброс не предусмотрен. Отсутствие

Разрешения автоматически предусматривает финансовую санкцию в виде применения к плате за сброс 25-ти кратного повышающего коэффициента.

Рассмотрим данную ситуацию.

Согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды» сбросы химических веществ в окружающую среду допускаются на основании Разрешения, выдаваемого органами, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды, в настоящее время территориальными управлениями Росприроднадзора. Государственная функция по выдаче разрешений на сброс сточных вод, регламентируется Приказом МПР РФ от 31 октября 2008 г. № 288 .

Для получения Разрешения на сброс, водопользователю необходимо представить утвержденные нормативы допустимых сбросов от источника загрязнения. Однако Методика разработки нормативов допустимого сброса на рельеф отсутствует.

Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344, тарифы на оплату установлены только за сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты. Тарифы за сброс на рельеф не установлены, какие-либо нормативные акты, приравнивающие условия и плату за сброс на рельеф к сбросу в водные объекты так же отсутствуют.

Как известно нормативы сбросов НДС устанавливаются исходя из нормативов предельно допустимой концентрации (ПДК) воды водного объекта. Для рельефа местности нормативы ПДК не установлены, т.е. отсутствует нормативная база критериев качества такого вида окружающей среды.

Применять к данному выпуску термин – водосборная площадь либо неорганизованный сброс некорректно. Законы не дают формулировку понятия водосборная площадь применительно к процессу отведения сточных вод.

Кроме того, данный сброс не является неорганизованным, а является именно организованным, после соответствующей очистки стоков на сооружениях либо централизованно отводимых.

Естественно ВК РФ сброс на рельеф не может регламентировать, так как его действие направлено исключительно на водные объекты.

Миф 4. Сброс сточных вод в реки без очистки запрещен.

При этом надзорные органы ссылаются на ст.60 ч. 6 п. 1 Водного Кодекса РФ.

Данная статья регламентирует следующее: при эксплуатации водохозяйственных систем запрещено сбрасывать сточные воды, не подвергшиеся санитарной очистке и обезвреживанию.

Водохозяйственной системой является комплекс водных объектов и предназначенных для использования и охраны водных ресурсов гидротехнических сооружений.

Согласно ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» и ГОСТ 19185-73 «Гидротехника. Основные понятия» выпуски сточных вод в перечень объектов являющихся гидротехническими сооружениями не входят.

В Постановлении Правительства РФ от 28 апреля 2007 г. № 253 водохозяйственные системы выделены отдельно от водных объектов и водных ресурсов в раздел «Инфраструктура на водных объектах», что указывает на их искусственное создание.

Согласно технической литературы, водохозяйственными системами являются искусственно созданные сооружения: водохранилища, каскады водохранилищ, мелиоративные каналы и пруды, образованные гидротехническими сооружениями: гидроузлами, дамбами, плотинами и т.д. В них, как правило, стоячая вода без течений, водотока и водообмена. В таких условиях особенно в летний период будут происходить процессы загнивания сбрасываемых загрязнений, что для источника водоснабжения недопустимо.

Реки и водотоки, не являются ВХС, сброс в них даже без очистки не запрещен, и является законным видом водопользования.

Статья 60 ч.6 ВК РФ по своему определению предназначена для организаций, эксплуатирующих водохозяйственные системы (ВХС) путем регулировки водосбросными устройствами объемов речного стока.

Предприятия ВКХ не эксплуатируют ВХС, а централизованно отводят сточные воды в водные объекты, требования к сбросам в которые совсем другие.

Миф 5. В России очень жесткие нормативы ПДК, но во многих странах ЕС они такие - же жесткие, поэтому нужно не требовать пересмотра ПДК, а стремиться к их достижению в сточных водах. Как правило, об этом говорят представители Минприроды.

Действительно, анализ нормативов ПДК для рыбохозяйственных рек России и стран ЕС по биохимическому показателю загрязненности, меди, нитритам, аммиаку, хлору и некоторым другим показал в целом незначительное различие.

Между тем система нормирования сбросов в странах ЕС существенно отличается от системы нормирования в России, а главное она не связана с нормативом ПДК. Поэтому сравнивать и комментировать нормативы ПДК в отрыве от системы нормирования сбросов некорректно.

Привожу выдержку из ДИРЕКТИВЫ СОВЕТА ЕВРОПЕЙСКОГО
СООБЩЕСТВА от 21 мая 1991 года «Об очистке городских стоков»
(91/271/ЕЕС) в сравнении с ПДК в России.

Параметры	Страны ЕС	Россия (ПДКр/х)	Разница
Биохимическое потребление кислорода	25-35 мг/л	2,5-3,0 мг/л	10 раз
Общее содержание взвешенных твердых частиц	35-60 мг/	2,0 -10,0 мг/л	6-20 раз
Нефтепродукты	0,1-5,0 мг/л	0,05 мг/л	2-100 раз
Фосфаты	1,0-2,0 мг/л	0,2 мг/л	5-10 раз

Исходя из этого видно, что по основным показателям: взвешенные вещества и БПК нормативы сбросов в ЕС выше ПДК в 10-20 раз.

Что же реально существующим природоохранным законодательством России при сбросах сточных вод запрещено.

1. Запрещен сброс в водные объекты сточных вод с содержанием радиоактивных веществ, пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ (ст.56 ч.6 ВК РФ). В хозяйственно бытовых сточных водах такие вещества, как правило, отсутствуют.
2. Запрещен сброс сточных вод без полной очистки в водохранилища, являющиеся водохозяйственными системами (ст.60 ч.6 ВК РФ).
3. Запрещен сброс сточных вод в зону санитарной охраны источников водоснабжения (ст.44 ч.2 ВК РФ).

Иные запреты, как правило, чрезвычайно редки.

Подвожу итог: перечисленные противоречия между смыслом законодательных норм и правоприменительной практикой, осуществляемой природоохранными органами, отрицательно влияют на хозяйственную деятельность предприятий ВКХ, необоснованно увеличивая финансовую нагрузку.

Изменения сложившейся практики либо изменения в природоохранном законодательстве, которые бы учитывали интересы предприятий ВКХ, маловероятны, ввиду отсутствия лоббирующих структур в органах законодательной власти.

Существующим законодательством на водопользователей возлагается обязанность по снижению негативного воздействия на окружающую среду от сбросов сточных вод. Вместе с тем аналогичная обязанность имеется и у собственника водных объектов, в данном случае, собственником выступает государство. Осуществление природоохранных обязанностей производится в рамках установленных полномочий, бюджетной, тарифной и налоговой политике.

В настоящее время официальная позиция МПР России направлена на дальнейшее ужесточение требований к водопользователям без учета технических и финансовых возможностей.

Его руководители неоднократно заявляли о необходимости в разы увеличить тарифы за сбросы загрязняющих веществ и Водоканалам, как загрязнителям, придется увеличить экологические платежи. Это обосновывается необходимостью дополнительного сбора средств на природоохранные мероприятия. При этом требование увеличить экологические платежи не согласуется с тарифной политикой и экономическими возможностями предприятий ВКХ.

Практика показывает, что взыскание сверхлимитных платежей не улучшает состояние окружающей среды, не снижает либо увеличивает сбросы, т.е. оно не несет никакого экономического механизма.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в ст.19 основной целью нормирования ставит именно охрану окружающей среды, что обладает абсолютным приоритетом над фискальными интересами государства и бюджета. Поэтому системе нормирования надлежит способствовать не банкротству Водоканалов, а стимулированию всех участников правоотношений, в том числе федеральных, региональных и муниципальных органов власти к проведению внятной экологической политики в рамках экономического механизма природопользования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
2. Водный Кодекс РФ от 2007 года № 74-ФЗ.
3. Министерство природных ресурсов РФ Приказ от 17 декабря 2007 г. № 333 «Об утверждении Методики разработке нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей».
4. Постановление Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 "Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия".