



ПРЕДЛОЖЕНИЯ
по совершенствованию государственной политики в области
экологического нормирования объектов водопроводно-
канализационного хозяйства

1. Обязательность для водоканалов только технологических нормативов и нормативов допустимых сбросов, установленных в отношении технологически нормируемых веществ.

Проблема:

Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ) устанавливает для объектов централизованных систем водоотведения два вида нормативов: технологические (для технологически нормируемых веществ) и нормативы допустимых сбросов (НДС) для веществ, не относящихся к технологически нормируемым. В отношении веществ, не относящихся к технологически нормируемым веществам, нормативы допустимого сброса устанавливаются исключительно в целях установления нормативов состава сточных вод для абонентов и по совокупности норм не являются обязательными для соблюдения и (или) достижения водоканалами. Часть 13 статьи 67.1 указанного закона обязывает водоканалы достигать только технологические нормативы и нормативы допустимых сбросов технологически нормируемых веществ.

Однако на практике контролирующими органами выдается предписание о несоблюдении нормативов допустимых сбросов в отношении веществ, не относящихся к технологически нормируемым веществам, что не соответствует закону. Кроме того, контроль соблюдения технологических нормативов ведется по разовым пробам вместо среднегодовых, без применения коэффициентов, утвержденных приказом Росстандарта от 12.12.2019 № 2981.

Отдельной проблемой является то, что с 1 сентября 2025 г. пункт 10 статьи 31.1 Закона № 7-ФЗ требует устанавливать в записи о комплексном экологическом разрешении (КЭР) наименьший из нормативов для веществ 1-2 класса опасности. Для водоканалов единственное такое вещество – нитрит-ион. Технологический показатель НДТ – 0,33 мг/л, а НДС по рыбохозяйственным нормативам – 0,08 мг/л. Достижение 0,08 мг/л требует удвоения объёмов аэротенков и удорожания проектов на 50%, при этом мировая практика такого нормирования не содержит. Указанная норма резко удорожает проекты в рамках федеральных проектов, в том числе «Вода России».

Предложения:

1. Внести изменения в статьи 31.1 и 31.2 Закона № 7-ФЗ, установив, что для объектов водоотведения поселений (городских округов) НДС для веществ, не относящихся к технологически нормируемым, устанавливаются **исключительно в целях расчета нормативов состава сточных вод абонентов** и не являются обязательными для достижения самими водоканалами.
2. Исключить объекты централизованных систем водоотведения поселений (городских округов) из-под действия абзаца девятого пункта 10 статьи 31.1 Закона № 7-ФЗ.

2. Проектирование очистных сооружений II категории под НДС.

Проблема:

Пунктом 3 статьи 36 Закона № 7-ФЗ предусмотрено, что проектирование, строительство и реконструкция объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и относящихся к областям применения наилучших доступных технологий (НДТ), должны осуществляться с учетом технологических показателей НДТ.

Однако в силу пункта 12 статьи 31.1 Закона № 7-ФЗ в отношении объектов II категории водоканалы также вправе получить КЭР. После получения КЭР обязательными для достижения являются технологические нормативы (пункт 13 статьи 67.1 Закона № 7-ФЗ), однако изменить проект задним числом уже невозможно.

Технологические нормативы по сравнению с нормативами допустимых сбросов являются технологически и экономически (стоимость реконструкции в целях достижения технологических нормативов в разы ниже) достижимыми.

Однако законодательство не содержит прямого указания на то, что для объекта II категории централизованной системы водоотведения, для которого в период до получения КЭР установлены нормативы допустимых сбросов, проектирование может осуществляться исключительно в целях достижения технологических нормативов, а не нормативов допустимых сбросов (которые станут обязательными после получения КЭР).

Предложение:

Прямо предусмотреть, что проектирование реконструкции объектов II категории водоотведения может осуществляться исключительно в целях достижения технологических нормативов.

3. Изменение подходов к признанию водного объекта рыбохозяйственным.

Проблема:

В соответствии с Положением об отнесении водного объекта или части водного объекта к водным объектам рыбохозяйственного значения, утв. постановлением Правительства РФ от 28.02.2019 № 206 (далее – Положение № 206), практически все водные объекты РФ относятся к водным объектам рыбохозяйственного значения. Предельно допустимые концентрации (ПДК) для таких объектов по многим показателям жёстче, чем требования к питьевой воде. Нормативы допустимых сбросов (НДС) для очистных сооружений водоканалов рассчитываются исходя из этих завышенных ПДК, что приводит к экономически необоснованным и технически недостижимым требованиям. При этом сами ПДК были разработаны ещё в 1970-х годах и ни разу не пересматривались.

Предложение:

Пересмотреть критерии отнесения водных объектов к водным объектам рыбохозяйственного значения и относить к таким водным объектам только те, которые имеют реальное рыбохозяйственное значение (используются для рыболовства или являются местами размножения/нагула ценных видов и т.п.). Исключить из рыбохозяйственных объектов: водотоки, расположенные в границах населённых пунктов; зоны экологического бедствия; водотоки, заключённые в коллекторы (ливнёвки). Кроме того, требуется пересмотреть значения ПДК для рыбохозяйственных водных объектов на основе современных научных исследований.

4. Сохранение действия комплексного экологического решения (далее – КЭР) до завершения его пересмотра и уточнение оснований его пересмотра.

Проблема:

Пунктом 14 статьи 31.1 Закона № 7-ФЗ установлено, что КЭР подлежит пересмотру частично или полностью в случаях изменения технологических процессов основных производств, замены оборудования, сырья, повлекших за собой изменение установленных объема или массы выбросов загрязняющих веществ, их сбросов, лимитов на размещение отходов производства и потребления, а также при внесении изменений в программу повышения экологической эффективности.

Пунктом 18 данной статьи предусмотрен отзыв КЭР в случае нарушения в течение 6 месяцев и более установленных им обязательных требований при осуществлении деятельности без его пересмотра.

При этом, согласно закону пересмотр КЭР осуществляется в порядке, установленном для его выдачи, т.е. фактически пересмотр КЭР тождественен получению нового, что требует представления полного пакета документов и информации заново, в том числе и расчета нормативов допустимых сбросов, приложением к которому является отчет об инвентаризации сбросов, даже если меняется только один показатель. Также из-за нечёткости формулировок

пересмотр могут требовать при любом превышении, включая случайные, или при наличии временно разрешённых сбросов (ВРС).

Таким образом, 6-месячный срок недостаточен даже для подготовки заявки, что создает риск отзыва КЭР при объективной невозможности уложиться в срок. Кроме того, невыполнение отдельных этапов программы повышения экологической эффективности до истечения её полного срока может трактоваться как основание для отзыва.

Более того, с 1 марта 2026 г. решение об отзыве КЭР принимается территориальным органом Росприроднадзора в случаях, указанных в пункте 18 статьи 31.1 Закона № 7-ФЗ, путем внесения соответствующей записи в реестр разрешений, т.е. без рассмотрения в суде, что лишает хозяйствующих субъектов возможности защиты в условиях имеющей место правовой неопределенности (пункт 40 Правил рассмотрения заявок на предоставление комплексных экологических разрешений, утв. постановлением Правительства РФ от 04.08.2022 № 1386).

Предложения:

1. Вернуть ранее действовавший судебный порядок отзыва КЭР и уточнить в законе основания для отзыва КЭР: «нарушение в течение 6 месяцев без осуществления деятельности по пересмотру» (а не «без решения о пересмотре»), «невыполнение программы по завершении срока, на который она утверждена» (изменения в Закон № 7-ФЗ и Правила № 1386).

2. Прямо установить необходимость в пересмотре разрешения в случае превышения установленных нормативов и лимитов безотносительно изменения технологических процессов, замены оборудования, сырья и иных изменений, следствием которых может являться превышение нормативов и лимитов. Также установить, что основанием для пересмотра является превышение нормативов более чем на 15% (за исключением случаев установления ВРС). При пересмотре в заявку предлагается включать только те разделы, по которым произошло увеличение.

5. Порядок возмещения вреда водному объекту абонентами и законодательное разграничение понятий «негативное воздействие» и «вред водному объекту».

Проблема:

Статья 78.1 Закона № 7-ФЗ предусматривает, что вред, причинённый сверхнормативным сбросом абонентов, возмещается самими абонентами. Порядок возмещения вреда, причиненного водному объекту, устанавливается Правительством РФ. Между тем, соответствующий акт Правительства РФ до настоящего времени не принят.

В отсутствие такого акта требование о возмещении вреда водному объекту предъявляется Росприроднадзором в адрес водоканалов. Действующие формулы расчета позволяют рассчитать такой вред в размере

десятков и сотен миллионов рублей. При этом водоканалы не вправе включать расходы на возмещение вреда в тариф, а обязаны возмещать вред из прибыли, которая у большинства организаций отсутствует.

При этом даже при наличии предусмотренного пунктом 2 статьи 78.1 Закона № 7-ФЗ прямого указания для возмещения вреда абонентами, допустившими сброс загрязняющих веществ, в отсутствие утвержденных Правил возмещения вреда, Росприроднадзор и суды не применяют представленные водоканалами доказательства сброса загрязняющих веществ абонентами или иными лицами.

Кроме того, в настоящее время в действующем законодательстве отсутствуют четкие критерии разграничения обычного негативного воздействия на окружающую среду (НВОС) и вреда окружающей среде, а также не установлены критерии деградации естественных экологических систем.

Согласно позиции Верховного Суда РФ, при любом превышении нормативов сброса презюмируется причинение вреда, а доказывать обратное обязан сам водоканал. В результате вред водному объекту взыскивается за сам факт превышения, без подтверждения негативных изменений водного объекта; водоканалы могут нести тройную ответственность (плата за НВОС, возмещение вреда, административные штрафы); суммы исков могут превышать годовую выручку предприятия, что ведёт к банкротству и срыву строительства (модернизации) инфраструктуры.

Предложения:

1. В целях реализации пункта 3 статьи 78.1 Закона № 7-ФЗ необходимо ускорить принятие Правил возмещения вреда, причиненного водному объекту при сбросе загрязняющих веществ в водные объекты и централизованные системы водоотведения поселений или городских округов организациями, осуществляющими водоотведение, и их абонентами.

2. Внести изменения в статью 69 Водного кодекса РФ и постановление Правительства № 639, легально определив понятия: «вред водному объекту», «загрязнение», «засорение», «деградация водного объекта», а также утвердить критерии деградации. Предусмотреть, что возмещение вреда водному объекту возможно только при одновременном наличии: а) факта нарушения водного законодательства; б) факта деградации водного объекта, установленной по утверждённым критериям; в) причинно-следственной связи между нарушением и деградацией. Также предлагается установить, что если фоновые показатели водного объекта уже соответствуют критериям деградации (вне влияния сбросов водоканала), эти критерии не могут использоваться для предъявления требований к организации водопроводно-канализационного хозяйства.

6. Мораторий на возмещение вреда водному объекту в период строительства (реконструкции) очистных сооружений.

Проблема:

По действующей Методике исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утв. приказом Минприроды России от 13 апреля 2009 года № 87 (далее – Методика № 87) вред водному объекту взыскивается за сам факт превышения нормативов, без доказывания негативных последствий. При этом суммы могут достигать от десятков до сотен миллионов рублей в рамках одного требования.

Зачёт затрат на строительство (реконструкцию) очистных сооружений возможен лишь в отношении сумм, фактически потраченных в году, когда был установлен факт причинения вреда. При этом реконструкция таких объектов длится до 10 и более лет.

Учитывая значительные суммы предъявляемых требований, затраты, фактически понесенные в год установления факта причинения вреда водному объекту, могут лишь незначительно снижать размер предъявленного требования. Таким образом, средства, подлежащие направлению на выполнение мероприятий, вносятся в счет возмещения вреда водному объекту, а водоканалы лишаются возможности продолжения строительства (реконструкции) очистных сооружений либо вынуждены сократить объемы такого строительства.

Предложение:

Установить мораторий на применение Методики № 87 в отношении объектов водоотведения на период реализации мероприятий по строительству (реконструкции) очистных сооружений.

7. Продление сроков реализации программ повышения экологической эффективности и планов мероприятий до 14 лет.

Проблема: Срок реализации программ повышения экологической эффективности (I категория объектов) и планов мероприятий (II категория объектов) ограничен 7 годами и не подлежит продлению (исключение – градообразующие и стратегические предприятия). Большинство очистных сооружений построены в 1960-70-е, их реконструкция (по сути, новое строительство), как правило, требует до 10-14 лет.

При этом такие мероприятия характеризуются крайне высокой стоимостью, однако средства на их реализацию, предусматриваемые в тарифе на водоотведение, ограничены индексом изменения размера платы за коммунальные услуги. Высокая ключевая ставка также не позволяет водоканалам привлекать заемные средства для реализации планов и программ.

Таким образом очевидно, что программы повышения экологической эффективности и планы мероприятий не имеют достаточных источников финансирования для их реализации в установленные сроки. По экспертным оценкам, для исполнения программ и планов за 7 лет потребуется в среднем рост тарифов на 120%, за 14 лет – не более 61%.

Предложение:

Включить объекты централизованных систем водоотведения в число объектов, содержащихся в пункте 6 статьи 67.1 Закона № 7-ФЗ, увеличив предельный срок реализации планов и программ до 14 лет и распространив действие указанных изменений на уже утверждённые программы.