

Социально-Экологические проблемы текущего санитарно-эпидемиологического нормирования в области качества питьевой воды

Кощеев А.В., Общероссийская общественная организация по защите окружающей среды «Общественный экологический контроль России»

Самбурский Г.А., МИТХТ им. М.В.Ломоносова

Аннотация: рассмотрены проблемы современного состояния гигиенического нормирования в части качества питьевой воды централизованных систем водоснабжения. Проведен анализ области применения существующих нормативно-правовых актов, указаны основные проблемы, вызванные несовершенством текущей законодательной базы.

Современные подходы к безопасному управлению факторами окружающей среды, воздействующими на организм человека, по праву рассматривают систему гигиенического нормирования как один из важнейших инструментов государственной политики в области охраны здоровья человека. Вместе с тем методология нормирования как совокупность принципов, критериев и методов гигиенической оценки факторов среды является предметом многочисленных дискуссий.

Особенности гигиенического нормирования химических веществ в водной среде обусловлены универсальной ролью воды в биосфере и хозяйственной деятельностью, что предполагает необходимость нормирования экзогенных химических веществ в зависимости от вида использования воды. С гигиенических позиций оценивается уровень загрязнения воды, предназначенной для хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования.

Именно гигиенические позиции нормирования содержания загрязняющих веществ в воде, предназначенной для хозяйственно-питьевого использования, лежат в основе требований к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения (далее – ЦВС) и определяют показатели качества питьевой воды, согласно Федерального закона №416-ФЗ от 07.12.2011 «О водоснабжении и водоотведении».

Показатели качества воды, согласно части 1 статьи 39 ФЗ № 416-ФЗ, являются одной из групп указанных целевых показателей. И в настоящее время Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовлен и размещен на странице <http://regulation.gov.ru> в сети Интернет проект приказа, утверждающий перечень целевых показателей. Проектом приказа предлагается в качестве показателей качества питьевой воды использовать следующие показатели:

а) доля проб питьевой воды, подаваемой с водопроводных станций в распределительную водопроводную сеть, отобранных по результатам производственного контроля качества питьевой воды, не соответствующих установленным требованиям;

б) доля проб питьевой воды в распределительной водопроводной сети, отобранных по результатам производственного контроля качества питьевой воды, не соответствующих установленным требованиям».

В этой связи возникает вопрос применения соответствующих нормативно-правовых актов, устанавливающих санитарно-эпидемиологические требования при формировании целевых показателей качества питьевой воды для ЦВС.

Нормативными правовыми актами, устанавливающими санитарно-эпидемиологические требования в соответствии с ФЗ №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологической безопасности», являются государственные санитарно-эпидемиологические правила (санитарные правила, санитарные правила и нормы, санитарные нормы, гигиенические нормативы). Санитарные правила

(СП) - нормативный правовой акт, устанавливающий гигиенические и противоэпидемические требования по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, профилактики заболеваний человека, благоприятных условий его проживания, труда, быта, отдыха, обучения и питания, а также сохранения и укрепления его здоровья.

Санитарные нормы (СН) - нормативно-правовой акт, устанавливающий оптимальные и предельно допустимые уровни влияния комплекса факторов среды обитания человека на его организм.

Гигиенические нормативы (ГН) - нормативно-правовой акт, устанавливающий гигиенические и эпидемиологические критерии безопасности и безвредности отдельных факторов среды обитания человека для его здоровья.

Санитарные, правила и нормы (СанПиН) - нормативно-правовой акт, объединяющий требования отдельных санитарных правил, норм и гигиенических нормативов.

К методическим документам системы санитарно-эпидемиологического нормирования относятся:

- руководство (Р) - свод обязательных к исполнению руководящих, распорядительных и методических документов по вопросам организации государственного санитарно-эпидемиологического надзора, санитарно-эпидемиологического нормирования, выполнения требований санитарного законодательства;

- методические указания (МУ) - документы, устанавливающие обязательные к исполнению требования по организации и проведению государственного санитарно-эпидемиологического надзора, регламентации деятельности в системе государственного санитарно-эпидемиологического нормирования, а также по другим вопросам организации работы учреждений, должностных лиц и специалистов Государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации по выполнению возложенных на них функций;

- методические указания по методам контроля (МУК) - документы, содержащие обязательные для исполнения требования.

Несмотря на ясную логику имеющегося законодательства в области гигиенического нормирования, что в настоящее время некоторые предприятия водопроводно-канализационного хозяйства считают правильным при обосновании показателей качества питьевой воды ЦВС использовать требования, сформированные в гигиенических нормативах ГН 2.1.5.1315-03 "Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования", вместо того, чтобы на основании ст.19 ФЗ-52 использовать соответствующие санитарные правила и нормы СанПиН 2.1.4.1074-01 "Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества. Гигиенические требования к обеспечению безопасности систем горячего водоснабжения".

По мнению авторов, основанном на анализе разрешительной нормативной документации (см. ст. 18 ФЗ-52 ФЗ), такая трактовка области применения ГН не верна, а основой для формирования целевых показателей качества питьевой воды систем ЦВС может служить исключительно СанПиН 2.1.4.1074-01 "Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества. Гигиенические требования к обеспечению безопасности систем горячего водоснабжения".

Надо сказать, что основной регулирующей орган РФ в лице Главного санитарного врача Российской Федерации Онищенко Г.Г в письме от 27 мая 2008 г. №01/5477-8-32 также подтверждает, что «основным документом по осуществлению санитарно-эпидемиологического надзора за качеством питьевой воды и централизованных систем питьевого водоснабжения до принятия Специального технического регламента по безопасности питьевой воды продолжает оставаться СанПиН 2.1.4.1074-01 «Питьевая вода.

Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества».

Еще раз обращаем внимание, что речь идет про питьевую и горячую воду, подаваемую через ЦВС. Также хотели бы отметить, что исполнение постановлений Правительства Российской Федерации № 644 от 29.07.2013 и № 354 от 06.05.2011 невозможно без неукоснительного обеспечения соответствия качества питьевой воды централизованных систем водоснабжения требованиям СанПиН 2.1.4.1074-01.

Логика гигиенического законодательства находит свое последовательное отражение в тексте руководства Р 1.1.002-96 «Классификация нормативных и методических документов системы государственного санитарно-эпидемиологического нормирования» регистрация нормативных и методических документов осуществляется путем обозначений, состоящих из индекса документа (СН, СП, СанПиН, ГН, Р, МУ, МУК) и первых цифр с точками, которые определяют принадлежность документа к разделу, группе и подгруппе санитарно-эпидемиологического нормирования по конкретному номеру классификации.

Например, актуальны следующие классификационные группы:

- 2.1.4 - «Коммунальная гигиена», «Питьевая вода и водоснабжение населенных мест»
- 2.1.5 - «Коммунальная гигиена», «Водоотведение населенных мест, санитарная охрана водоемов»

Соответственно, к первой группе относится СанПиН 2.1.4.1074-01 «Питьевая вода и водоснабжение населенных мест», которые содержат в своём тексте таблицу гигиенических нормативов веществ, подлежащих контролю в питьевой воде централизованного водоснабжения населения. Классы опасности нормированы для человека только как санитарно-токсикологические и органолептические. Это важнейший фактор безопасности, т.к. именно эти показатели допустимых концентраций актуальны для питьевой воды.

Ко второй группе относятся СанПиН 2.1.5.980-00 «Водоотведение населенных мест, санитарная охрана водоемов», которые в своём тексте таблиц нормативов не содержат, т.к. они вынесены в два отдельных документа – с 2003 года это гигиенические нормативы ПДК (ГН 2.1.5.1315-03) и гигиенические нормативы ОДУ (ГН 2.1.5.1316-03), являющихся неотъемлемой частью этих СанПиН. Необходимость отдельного существования связки «СанПиН - ГН», а не единого документа, обусловлена регулярным пополнением и изменением списков и свойств ГН, являющихся выдержкой из российского регистра потенциально опасных химических веществ (РПОХВ). Все очевидно, т.к. регулярно перечень веществ, обнаруживаемых в водных объектах, увеличивается, а также появляются данные по влиянию тех или иных соединений на состояние окружающей среды и на человека.

В чем же проблема? Оказывается, что стройная логика гигиенического законодательства в части оценки качества воды была нарушена по ряду нижеперечисленных факторов.

Начнем с того, что согласно принятому еще в 2002 году ФЗ-184 ФЗ «О техническом регулировании» были выдвинуты требования по подготовке технических регламентов. 29.03.2006 в Государственную Думу ФС РФ внесены законопроекты технических регламентов:

- № 284072-4 «О водоотведении» - отклонен 09.09.2011г.
- № 284068-4 «О водоснабжении» - отклонен 09.09.2011г.
- № 284071-4 «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» - отклонен 09.09.2011г.

Эти технические регламенты имели ссылки на таблицы ГН 2.1.5.1315-03 и ГН 2.1.5.1316-03, а при принятии этих технических регламентов СанПиН 2.1.4.1074-01 отменялся полностью.

Известно, что Специальный технический регламент «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» (законопроект № 284071-4 от 29.03.2006) не поддержан Правительством Российской Федерации и отклонен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Однако сам регламент, пусть и не принятый, в ходе написания вызвал необходимость коррекции действующих позиций гигиенического нормирования, которая была проведена фактически без надлежащих разъяснений и без учёта возможных последствий временного «двоевластия».

Вода, согласно техническому регламенту, позиционировалась, как продукт с определенным набором свойств. Следовательно, для обеспечения этого набора свойств, надо было максимально широко рассмотреть водоисточники, как основу производства питьевой воды. Подразумевалось, что после принятия технического регламента отпадет необходимость в СанПин по питьевой воде ЦВС, во избежание двойного контроля, т.к. вода, как продукт, уже должна будет соответствовать техническому регламенту.

Надо сказать, что разработка некоего технического регламента на питьевую воду ЦВС – это не решаемая задача в принципе. Свидетельством тому является опыт Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), которая оставила все попытки введение единых требований к питьевой воде и в настоящий момент приветствует региональный подход к её качеству, отражаемый в рекомендациях ВОЗ.

Тем не менее, в тексте ГН 2.1.5.1315-03 и ГН 2.1.5.1316-03¹ в 2003 году впервые появилось указание о том, что они распространяются на «...питьевую воду и воду в системах горячего водоснабжения». Это довольно необычное указание, т.к. нормативы относятся к разделу «2.1.5. Водоотведение населенных мест, санитарная охрана водоемов», и используются при контроле сбросов очищенных сточных вод, тогда как вся нормативная документация в отношении питьевой воды относится к разделу «2.1.4. Питьевая вода и водоснабжение населённых пунктов».

¹ Гигиенические нормативы ГН 2.1.5.1316-03 отменены 01.03.2008г. Введены ГН 2.1.5.2307-07, в которых полностью устранены все упоминания по области применения, а сам документ, как и должно, является классической сводной таблицей нормативов.

Такое нововведение сразу внесло мощный диссонанс в стройную систему нормативов в области снабжения населения питьевой водой, породило шквал вопросов и непонимания со стороны всех эксплуатирующих организаций и контролирующих органов, так как часть нормативов в ГН имеет общесанитарный класс опасности, к питьевой воде не имеющий ни малейшего отношения, что ещё сильнее запутало ситуацию. Как известно, общесанитарный класс опасности и уровень ПДК характеризует способность водоема к самоочищению по конкретному веществу, что, собственно говоря, совершенно справедливо, исходя из классификационной группы данных документов.

Свой вклад в неразбериху, внесённый этим указанием, добавили разные величины ПДК для одних и тех же веществ, присутствующих как в ГН.2.1.5.1315-03 (все виды ПДК), так и в СанПиН 2.1.4.1074-01 (санитарно-токсикологические и органолептические ПДК). Разъяснения со стороны разработчика этих ГН – НИИ Сысина о практическом применении нормативов, ясности не вносят и ещё более запутывают ситуацию. Мнение о необходимости применять более жесткий норматив выглядят не убедительными, т.к. в одном и том же письме-разъяснении можно увидеть прямо противоположные рекомендации.

Разрастанию проблемы способствовали и действия территориальных органов Роспотребнадзора, необоснованно включившие в обязательные требования по контролю питьевой воды ЦВС не только нормативы из СанПиН 2.1.4.1074-01, но и из ГН 2.1.5.1315-03. Появление в протоколах анализа питьевой воды этой «пары» не редкость, а где-то даже уже и правило.

В этой неоднозначной ситуации территориальные отделы Роспотребнадзора, что естественно, идут по простому пути и занимают жесткую позицию с обязательным применением требований ГН 2.1.5.1315-03 со всеми приложениями наравне с СанПиН 2.1.4.1074-01, что сразу сделало нарушителями практически все водоканалы РФ и к ним стало возможным применение карательных мер с участием судебных инстанций, которые при

вынесении судебных решений пользовались разъяснениями всё тех же территориальных органов Роспотребнадзора, а не буквой закона.

Но что же несет нам пресловутая буква закона? Исходя из всего вышеперечисленного, т.е. из возможности присутствия в питьевой воды ЦВС всего перечня веществ, отраженных в официально признанных ГН 2.1.5.1315-03, в отличие от СанПиН 2.1.4.1074-01, допускается присутствие в питьевой воде урана или хлорпикрина (как пример).

Еще раз обращаем внимание на необходимость исполнения постановлений Правительства Российской Федерации № 644 от 29.07.2013 и № 354 от 06.05.2011, что невозможно без неукоснительного обеспечения соответствия качества питьевой воды централизованных систем водоснабжения требованиям СанПиН 2.1.4.1074-01. И, тем не менее, на сегодняшний день для предприятий водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) не очевиден выбор регламентирующих документов по определению показателей качества питьевой воды.

Почему всё это произошло? Ответ напрашивается только один – падение уровня законодательной подготовки персонала в первую очередь самого Роспотребнадзора и незнание основ законодательства в области снабжения населения питьевой водой в полном комплексе. Большинство исполнителей на местах усиленно не замечают, что ГН 2.1.5.1315-03 не существуют сами по себе, а являются составной и неотъемлемой частью действующего СанПиН 2.1.5.980-00 «2.1.5. Водоотведение населенных мест, санитарная охрана водных объектов. Гигиенические требования к охране поверхностных вод. Санитарные правила и нормы».

Тем не менее, произвольное толкование области применения ГН, совместно с изменениями, внесенными в ГН 2.1.5.1315-03 и в 2007 году, необоснованно перевело его в умах некоторых «специалистов» из ранга простого перечня нормативов в ранг чуть ли не самих санитарных правил, что никак не основано на нормах законодательства.

Вернемся опять в 2002 год, когда был принят Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ "О техническом регулировании". Именно он дал старт государственной программе разработки общих и специальных технических регламентов, в том числе и в отношении питьевой воды и именно под эту программу разработчики обновлённых ГН сделали задел в виде указания «...питьевую воду и воду в системах горячего водоснабжения», т.к. по их задумке, с принятием новых технических регламентов, питьевой СанПиН 2.1.4.1074-01 должен был исчезнуть навсегда. Похоже, что никто, до сих пор не задался вопросом, откуда взялась эта загадочная фраза в «сточном» ГН, поставившая на колени практически все ВОС водоканалов РФ, в чём её смысл и о чём именно пытался сказать всем Онищенко Г.Г. в своём письме-разъяснении №01/5477-8-32.

По нашему мнению, такая неоднозначность толкования и правоприменения НПА в части гигиенического нормирования качества воды активно поддерживается и культивируется самим разработчиком соответствующих ГН – НИИ «ЭЧ и ГОС им. Сысина». Такая ситуация на первый взгляд кажется весьма необычной и непонятной, но только на первый!

Согласно руководства Р 1.1.002-96 разработкой документов по различным разделам занимаются разные структуры. По подгруппе 2.1.4 это Минздрав России, по подгруппе 2.1.5 – Роспотребнадзор (как раз через НИИ «ЭЧ и ГОС им. Сысина»). Естественно, эти работы подразумевают бюджетное финансирование, что может оказаться превыше государственных интересов в сфере защиты здоровья и благополучия человека, а скудное государственное финансирование научных исследований просто вынуждает перетягивать на себя финансовое «одеяло».

Что же за ситуацию мы имеем в части гигиенического нормирования качества питьевой воды ЦВС на сегодняшний день?

1. Технические регламенты не приняты и приняты не будут
2. Ведётся работа по созданию нового СанПиН 2.1.4.xxx-13

3. С отклонением проектов технических регламентов, не убрана ссылка в ГН 2.1.5.1315-03 в отношении питьевой воды и воды в системах ГВС.

4. Весьма странные нормативы по тригалометанам в ГН 2.1.5.2280-07 (изменения №1 к ГН 2.1.5.1315-03), противоречащие рекомендациям ВОЗ и ЕС, особенно по хлороформу.

5. Правовая неразбериха в области водоснабжения населения питьевой водой, вызванная ненадлежащим применением нормативной документации контролирующими органами.

6. Основная проблема гигиенического законодательства в области питьевой воды ЦВС – область применения ГН и СанПиН.

Если предположить, что ГН 2.1.5.1315-03 «Предельно допустимые концентрации (ПДК) химических веществ в воде водных объектов хозяйственно-питьевого и культурно-бытового водопользования» распространяются в полной мере на воду централизованных систем водоснабжения, то, как сотрудникам предприятий ВКХ относиться к требованиям полного отсутствия хлора в воде (табл.1)?

Это требование противоречит СанПиН 2.1.4.1074-01 с изменениями от 2010 г., согласно которым (п. 1.1. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы "Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества") устанавливаются гигиенические требования к качеству питьевой воды, правила контроля качества воды, производимой и подаваемой централизованными системами питьевого водоснабжения населенных мест (далее - системы водоснабжения), а также жестко регламентируются остаточные концентрации хлора.

Более того, согласно требований ВОЗ в целях обеспечения пролонгированного действия и обеспечения гарантированной биологической безопасности питьевой воды, нормируется и минимальное остаточное содержание хлора (табл.2).

Таблица 1. Данные из ГН 2.1.5.1315-03

№ п/п	Наименование вещества	№ CAS	Величина ПДК, мг/л	Лимитирующий показатель вредности	Класс опасности
1233	Хлор	7782-50-5	отсутствие <д>	общ.	3

Таблица 2. Данные из СанПиН 2.1.4.1074-01

Показатели	Единицы измерения	Нормативы (ПДК)	Показатель вредности	Класс опасности
Хлор <1>				
- остаточный свободный	мг/л	в пределах 0,3-0,5	орг.	3
- остаточный связанный	- " -	в пределах 0,8-1,2	- " -	3

Проблема заключается в том, что если ГН якобы действительно обязательны для ЦВС, то водоканалы поставляют воду ненадлежащего качества населению, когда в качестве средства пролонгированного действия выбрано классическое хлорирование или гипохлорит натрия. Согласитесь, это может быть причиной множественных исков к предприятиям ВКХ.

Некоторые выводы:

Вопрос применимости СанПиН 2.1.4.1074-01 «Питьевая вода. Гигиенические требования к качеству воды централизованных систем питьевого водоснабжения. Контроль качества. Гигиенические требования к обеспечению безопасности систем горячего водоснабжения» является определяющим для оценки качества воды централизованных систем водоснабжения (ЦВС) и для формирования целевых показателей качества питьевой воды ЦВС.

Характеристика области применения СанПиН позволит предприятиям ВКХ правильно формировать инвестиционные и производственные программы,

а также юридически корректно защищать тарифы на питьевую воду, поданную предприятием через ЦВС непосредственно населению и другим потребителям.

В заключение предлагаем вспомнить известный афоризм Бальтасара Грасиан-и-Моралеса: *«Допустив промах, порой из него делают обязательство; начав с ошибки, думают выказать постоянство, продолжая в том же духе. Перед судом своего разума ошибку осуждают, перед людским - оправдывают, и, если в начале неразумной затеи их называли неблагоразумными, то, упорствуя, достойны звания глупцов».*