

УДК 349

*П.В. Мунтяну***ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ САНИТАРНО-ЗАЩИТНЫХ ЗОН  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

В статье приводится анализ действующих правовых актов, затрагивающих вопросы установления (изменения), прекращения существования санитарно-защитных зон, юридические последствия их установления, права и обязанности, возникающие в связи с этим. Из приведённых нормативных правовых актов усматривается закрепление права на возмещение убытков, компенсацию ущерба, причинённых в результате установления санитарно-защитных зон. Автор приходит к выводу о необходимости комплексного законодательного регулирования отношений, возникающих по поводу санитарно-защитных зон, которые затрагивают санитарно-эпидемиологические, экологические, земельные, градостроительные и другие сферы жизни. В статье также рассматриваются новые правила установления санитарно-защитных зон в сравнительном соотношении с действующим СанПиНом 2.2.1/2.1.1.1200-03, выделяются их основные положения, которые одновременно являются их особенностями. Отдельно рассматриваются подготовленные Роспотребнадзором проекты правовых актов, в том числе новый СанПиН по санитарно-защитным зонам.

*Ключевые слова:* санитарно-защитные зоны, правовое регулирование, промышленность, здоровье человека, среда обитания, благоприятная окружающая среда.

Земля является ограниченным территориальным базисом для размещения различных видов зданий, сооружений, в том числе промышленного и иного назначения, которые могут быть источниками негативного воздействия на среду обитания и здоровье человека. Безусловно, можно констатировать, что самый активный процесс по планировке и застройке территорий указанными объектами недвижимости происходит на землях населённых пунктов. Между тем, по состоянию на 1 января 2018 г., площадь земель населённых пунктов составляет всего 20,4 млн га, или 1,2 % от общей площади земельного фонда страны [25]. В этих условиях «стеснённой» застройки надлежало бы правовое регулирование, способное сбалансировано обеспечить высокий уровень здоровья человека и благоприятную окружающую среду, с одной стороны, и беспрепятственное функционирование построенных объектов недвижимости – с другой, является одной из приоритетных задач современного российского государства.

Одним из правовых способов, призванных сделать возможным создание таких условий, является установление правового режима санитарно-защитных зон. В соответствии с п. 2.1. Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», утверждённых постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 25.09.2007 г. № 74 (ред. от 25.04.2014 г.) (далее – СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03) [19], под санитарно-защитной зоной понимается специальная территория с особым режимом использования, размер которой обеспечивает уменьшение воздействия загрязнения на атмосферный воздух (химического, биологического, физического) до значений, установленных гигиеническими нормативами, а для предприятий I и II класса опасности – как до значений, установленных гигиеническими нормативами, так и до величин приемлемого риска для здоровья населения. По своему функциональному назначению санитарно-защитная зона является защитным барьером, обеспечивающим уровень безопасности населения при эксплуатации объекта в штатном режиме.

Установление санитарно-защитных зон, изменение их границ влекут юридически-значимые последствия в виде:

- ограничений для собственников земельных участков, располагающихся в пределах границ санитарно-защитных зон, возводить новые, реконструировать существующие жилые дома;
- реализации права на возмещение ущерба, убытков, причинённых в связи с установлением санитарно-защитных зон;
- признания жилого дома непригодным для постоянного проживания и другие последствия. В связи с этим, а также принимая во внимание отсутствие обширных исследований в данной сфере, рассмотрение вопроса о правовом регулировании санитарно-защитных зон является особо актуальным.

Правовое регулирование санитарно-защитных зон осуществляется на федеральном уровне, особенности которого заключаются в следующем.

Конституция Российской Федерации [1] закрепляет право каждого на охрану здоровья (ст. 41) и благоприятную окружающую среду (ст. 42). Одним из условий реализации данных конституционных прав является обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, под которым в силу абз. 2 ст. 1 Федерального закона от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 18.04.2018 г.) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения) [4] понимается состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности.

В указанном Законе о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения можно выделить несколько норм, так или иначе относящихся к правовому режиму санитарно-защитных зон. Так, в соответствии с абз. 4, 6 п. 1 ст. 2 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения санитарно-эпидемиологическое благополучие населения обеспечивается, в том числе, посредством соблюдения гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами санитарных правил, а также посредством государственного санитарно-эпидемиологического нормирования.

Пунктом 2 ст. 12 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения предусмотрено, что при разработке нормативов градостроительного проектирования, схем территориального планирования, генеральных планов городских и сельских поселений, проектов планировки общественных центров, жилых районов, магистралей городов, решении вопросов размещения объектов гражданского, промышленного и сельскохозяйственного назначения и установления их санитарно-защитных зон, а также при проектировании, строительстве, реконструкции, техническом перевооружении, консервации и ликвидации промышленных, транспортных объектов, зданий и сооружений культурно-бытового назначения, жилых домов, объектов инженерной инфраструктуры и благоустройства и иных объектов должны соблюдаться санитарные правила.

Корреспондирует данной норме п. 1 ст. 23 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, предусматривающий обязательное соответствие жилых помещений санитарно-эпидемиологическим требованиям.

В п. 4 ч. 1 ст. 29 Федерального закона от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 07.03.2018 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об основах охраны здоровья) [5] содержится норма, согласно которой организация охраны здоровья осуществляется путём обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Кроме того, в ст. 23 этого закона закреплено право граждан на получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии района проживания, состоянии среды обитания.

Пунктом 2 ст. 52 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017 г.) «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды) [6] установлено, что в целях охраны условий жизнедеятельности человека, среды обитания растений, животных и других организмов вокруг промышленных зон и объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, создаются защитные и охранные зоны, в том числе санитарно-защитные зоны, в кварталах, микрорайонах городских и сельских поселений – территории, зелёные зоны, лесопарковые зоны и иные зоны с ограниченным режимом природопользования.

Аналогичные положения о необходимости создания санитарно-защитных зон предусмотрены применительно к объектам сельскохозяйственного назначения (п. 3 ст. 42 Закона об охране окружающей среды), городским и сельским поселениям (п. 3 ст. 44 Закона об охране окружающей среды). Соотносится с данными требованиями норма абз. 2 ст. 44 Закона об охране окружающей среды, согласно которой здания, строения, сооружения и иные объекты должны размещаться с учётом требований в области охраны окружающей среды, санитарно-гигиенических норм и градостроительных требований.

Пунктом 3 ст. 16 Федерального закона от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) «Об охране атмосферного воздуха» (далее – Закон об охране атмосферного воздуха) [7] закреплено, что в целях охраны атмосферного воздуха в местах проживания населения устанавливаются санитарно-защитные зоны организаций. Размеры таких санитарно-защитных зон определяются на основе расчётов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе и в соответствии с санитарной классификацией организаций. Согласно абз. 9 п. 1 ст. 30 Закона об охране атмосферного воздуха юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие стационарные источ-

ники, обязаны обеспечивать соблюдение режима санитарно-защитных зон объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих вредное воздействие на атмосферный воздух.

Следует обратить внимание на п. 2 ст. 29 Закона об охране атмосферного воздуха фиксирующий право граждан и общественных объединений на предъявление исков о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, окружающей среде, причинённого загрязнением атмосферного воздуха. Учитывая, что, по данным Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, «...наибольшее количество населения проживает на территориях с высоким уровнем загрязнения воздуха» [26. С. 609], а также принимая во внимание факты эксплуатации промышленных объектов недвижимости без установленных санитарно-защитных зон, уже само по себе закрепление данного права является правильным направлением законодательного регулирования.

Отношения по использованию радиационных объектов регулируются отдельным Федеральным законом от 21.11.1995 г. № 170-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «Об использовании атомной энергии» (далее – Закон об атомной энергии) [8] и Федеральным законом от 09.01.1996 г. № 3-ФЗ (ред. от 19.07.2011 г.) «О радиационной безопасности населения» (далее – Закон о радиационной безопасности) [9].

В Законе о радиационной безопасности даётся собственное определение санитарно-защитной зоны: территория вокруг источника ионизирующего излучения, на которой уровень облучения людей в условиях нормальной эксплуатации данного источника может превысить установленный предел дозы облучения для населения (ст. 1).

В силу ст. 31 Закона об атомной энергии санитарно-защитная зона является одним из видов особых территорий, призванных обеспечить защиту населения в районе размещения ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения. В санитарно-защитной зоне должен осуществляться контроль за радиационной обстановкой (ст. 31 Закона об атомной энергии; ст. 14 Закона о радиационной безопасности), который обеспечивается эксплуатирующей организацией (ст. 35 Закона об атомной энергии).

Законом об атомной энергии также отдельно установлен запрет на проведение несанкционированных собраний, митингов, демонстраций и других несанкционированных публичных мероприятий на территории ядерной установки или пункта хранения и в их санитарно-защитных зонах (ст. 39).

Помимо общих положений о запрете на размещение в санитарно-защитной зоне жилых и других подобных объектов, не предусмотренных утверждённым проектом санитарно-защитной зоны, возможности взыскания убытков, причинённых её установлением, в ст. 31 Закона об атомной энергии устанавливается особенность проекта санитарно-защитной зоны, которая заключается в его разработке в соответствии с нормами и правилами в области использования атомной энергии, обязательном согласовании с органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора и его утверждении органами местного самоуправления муниципальных районов или городских округов.

Гигиенические требования к порядку установления санитарно-защитных зон, обоснованию их размеров в зависимости от категории потенциальной опасности радиационного объекта, а также регламентирование условий эксплуатации этих зон и меры по обеспечению безопасности населения и окружающей среды определены отдельным постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 29.05.2007 г. № 30 «Об утверждении Санитарных правил СП 2.6.1.2216-07 «Санитарно-защитные зоны и зоны наблюдения радиационных объектов. Условия эксплуатации и обоснование границ» [18].

Особенности регулирования земельных отношений в связи с наличием санитарно-защитных зон заключаются в следующем. Согласно подп. 2, 3 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации (ред. от 31.12.2017 г.) (далее – ЗК РФ) [2], земельное законодательство основывается на принципах приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, и приоритета охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат.

ЗК РФ относит санитарно-защитные зоны к числу ограничений прав на землю, которые подлежат государственной регистрации (подп. 1 п. 2 ст. 56 ЗК РФ, п. 6 ст. 56 ЗК РФ). Кроме того, ограничение прав на землю может быть обжаловано лицом, чьи права ограничены, в судебном порядке (п. 7

ст. 56 ЗК РФ). В ст. 40 и 41 ЗК РФ устанавливаются общие правила о правах и обязанностях правообладателей земельных участков на возведение зданий, сооружений и использование земельных участков с соблюдением, в том числе санитарно-гигиенических правил, нормативов. В связи с этим извещение о проведении аукциона по продаже земельного участка или права на заключение договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, должно содержать сведения о правах на земельный участок, об ограничениях этих прав (подп. 4 п. 21 ст. 39.11 ЗК РФ). Отсутствие достоверной информации о наличии санитарно-защитных зон может служить основанием для расторжения договора купли-продажи, аренды земельного участка и возмещения убытков (ст. 37 ЗК РФ).

Известно, что объекты недвижимости, которые являются источниками негативного воздействия на среду обитания и здоровье человека, могут размещаться в общественно-деловых, производственных и других территориальных зонах населённых пунктов. Вместе с тем, ЗК РФ включает санитарно-защитные зоны только в состав земель промышленности и иного специального назначения (п. 3 ст. 87 ЗК РФ). А в п. 5.3 ст. 87 ЗК РФ содержится норма о необходимости уведомления правообладателей земельных участков, включённых в границы зоны с особыми условиями использования территории, об ограничениях использования земельных участков в границах такой зоны в течение пятнадцати дней с даты внесения в государственный кадастр недвижимости сведений об установлении такой зоны. Кроме того, пп. 1, 3 ст. 57 ЗК РФ предусмотрено, что убытки, в том числе упущенная выгода, подлежат возмещению в полном объёме за счёт лиц, деятельность которых вызвала необходимость установления санитарно-защитных зон и влечёт за собой ограничение прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков или ухудшение качества земель.

Градостроительный кодекс Российской Федерации (в ред. 23.04.2018 г.) (далее – ГрК РФ) [3] относит санитарно-защитные зоны к зонам с особыми условиями использования территорий (п. 4 ст. 1 ГрК РФ).

В ст. 35 ГрК РФ предусмотрены возможные виды и состав территориальных зон, которые определяются по результатам градостроительного зонирования. Согласно данной норме выделяются жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон. В ч. 3 ст. 35 ГрК РФ прямо указывается, что в жилых зонах допускается размещение объектов, которые не оказывают негативного воздействия на окружающую среду. При этом размещение объектов, для которых необходимо установление санитарно-защитных зон, предусматривается только в производственных зонах, зонах инженерной и транспортной инфраструктур (ч. 8 ст. 35 ГрК РФ). Вместе с тем санитарно-защитные зоны устанавливаются также от объектов недвижимости, которые размещаются в общественно-деловых зонах, например кафе, химчистки.

В соответствии с ч. 5 ст. 10 ГрК РФ характеристики зон с особыми условиями использования территорий указываются в положениях о территориальном планировании, содержащихся в схемах территориального планирования Российской Федерации. Например, распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.10.2015 г. № 2004-р (ред. от 20.12.2016 г.) «Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации применительно к территориям Республики Крым и г. Севастополя в отношении областей федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного, трубопроводного транспорта), автомобильных дорог федерального значения, энергетики, высшего образования и здравоохранения» [17] предусмотрено, в том числе установление 50-метровой санитарно-защитной зоны для размещения государственного учреждения «Крымский государственный медицинский университет им. С.И. Георгиевского». Кроме того, санитарно-защитные зоны могут отображаться в материалах по обоснованию схем территориального планирования Российской Федерации в виде карт (подп. «д» п. 3 ч. 9 ст. 10 ГрК РФ).

Аналогичные положения применяются к схемам территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 13.1 ГрК РФ; подп. «д» п. 3 ч. 7 ст. 13.1 ГрК РФ), схемам территориального планирования субъекта Российской Федерации (ч. 4 ст. 14 ГрК РФ; подп. «д» п. 3 ч. 9 ст. 14 ГрК РФ) и схемам территориального планирования муниципальных районов (п. 1 ч. 2 ст. 19 ГрК РФ; подп. «д» п. 3 ч. 6 ст. 14 ГрК РФ). Кроме того, данные положения применяются также к генеральным планам поселений, городских округов (п. 1 ч. 4 ст. 23 ГрК РФ; п. 7 ч. 8 ст. 23 ГрК РФ).

В соответствии с ч. 5 ст. 30 ГрК РФ на карте градостроительного зонирования, которые являются составной частью правил землепользования и застройки, в обязательном порядке отображаются границы, в том числе зон с особыми условиями использования территорий. Вместе с тем ч. 3 ст. 34 ГрК РФ предусмотрено, что границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, могут не совпадать с границами территориальных зон.

В силу ч. 2 ст. 41.1 ГрК РФ при подготовке документации по планировке территории до установления границ зон с особыми условиями использования территории учитываются размеры этих зон и ограничения по использованию территории в границах таких зон, которые устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации. Материалы по обоснованию проекта планировки включают в себя, в том числе, схему границ зон с особыми условиями использования (п. 6 ч. 4 ст. 42 ГрК РФ), а также в материалах по обоснованию проекта межевания территории (п. 2 ч. 7 ст. 43 ГрК РФ).

В силу ч. 2 ст. 57.1 ГрК РФ информация о зонах с особыми условиями использования территорий должна содержаться в федеральной государственной информационной системе территориального планирования

Информация об ограничениях использования земельного участка, в том числе, если земельный участок полностью или частично расположен в границах зон с особыми условиями использования территорий, и о границах зон с особыми условиями использования территорий отображается в градостроительном плане земельного участка (пп. 9, 10 ч. 3 ст. 57.3 ГрК РФ).

В соответствии со ст. 49 ГрК РФ проектная документация объектов капитального строительства подлежит экспертизе. Согласно п. 27 Положения об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 г. № 145 (ред. от 15.03.2018 г.) [13], предметом государственной экспертизы проектной документации является оценка её соответствия требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий. В соответствии с п. 6 Положения об организации и проведении негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2012 г. № 272 (ред. 12.06.2017 г.) [14], предмет негосударственной экспертизы аналогичен предмету государственной экспертизы.

Положением о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 г. № 87 (ред. от 21.04.2018 г.) [16], предусмотрено наличие в составе проектной документации на объекты капитального строительства производственного и непроизводственного назначения следующих материалов:

- обоснования границ санитарно-защитных зон объектов капитального строительства в пределах границ земельного участка – в случае необходимости определения указанных зон в соответствии с законодательством Российской Федерации (подпункт «б» пункта 12);
- ситуационного плана размещения объекта капитального строительства в границах земельного участка, предоставленного для размещения этого объекта, с указанием границ зон с особыми условиями их использования, предусмотренных ГрК РФ (подп. «п» п. 12);
- ситуационного плана (карты-схемы) района строительства с указанием на нем границ земельного участка, предоставленного для размещения объекта капитального строительства, границ санитарно-защитной зоны (подп. «г» п. 25).

Согласно ст. 32 Федерального закона от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [10] мероприятия по охране окружающей среды, предусмотренные в проектной документации здания или сооружения в соответствии с федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, должны обеспечивать предотвращение или минимизацию оказания негативного воздействия на окружающую среду.

Градостроительный аспект установления санитарно-защитных зон также заключается в их регулировании некоторыми сводами правил, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований технического регламента о безопасности зданий, например, «СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских

поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89\*», утвержденные Приказом Минстроя России от 30.12.2016 г. № 1034/пр) [21].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.03.2018 г. № 222 (ред. от 31.05.2018 г.) утверждены Правила установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон (далее – Постановление № 222) [15]. До 15 марта 2018 г. вопросы об установлении, изменении санитарно-защитных зон объектов, являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека, а также правовой режим расположенных в их границах земельных участков, регулировался СанПиНом 2.2.1/2.1.1.1200-03.

Практика его применения выявила существенные недостатки имеющегося регулирующего воздействия. Например, Минэкономразвития России в своём заключении от 17.01.2013 г. «Об экспертизе Постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 г. № 74 “О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03” “Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов”» сделало вывод, что «...регулирование Санитарными нормами вопросов установления СЗЗ не является эффективным, порождает значительные затраты субъектов предпринимательской деятельности, не приводя при этом к должной защите здоровья граждан, в связи с чем требует существенной переработки.» [24].

С принятием Постановления № 222 многие недостатки СанПиНа 2.2.1/2.1.1.1200-03 были устранены. Тем не менее следует разобрать значимые аспекты правового регулирования в данной сфере.

Во-первых, Постановлением № 222 предусмотрено обязательное направление Роспотребнадзором или его территориальными органами копии решения об установлении (изменении), прекращении санитарно-защитной зоны в орган регистрации прав для их занесения в Единый государственный реестр недвижимости (п. 23 Постановления № 222). СанПиНом 2.2.1/2.1.1.1200-03 данный вопрос не разрешался. Следует отметить, что обязанность Роспотребнадзора и его территориальных органов по направлению в орган регистрации прав документов для внесения сведений в государственный кадастр недвижимости в случае принятия ими решений (актов) об установлении, изменении или о прекращении существования санитарно-защитной зоны вытекала из ст. 15 Федерального закона от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственном кадастре недвижимости» (до 01.01.2017 г.) [11] и статьи 32 Федерального закона от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ (ред. от 03.04.2018 г.) «О государственной регистрации недвижимости» (с 01.01.2017 г.) [12].

Однако данные сведения практически не вносились, поскольку в решениях об установлении санитарно-защитной зоны не указывалась информация о перечне координат характерных точек границ указанных зон в установленной системе координат. Например, санитарно-защитная зона для ЗАО «Углегорск-Цемент» описывается следующим образом: «...в северном, западном, южном, восточном, юго-западном, северо-западном, северо-восточном направлениях - 500 метров от границы территории промышленной площадки; - в юго-восточном направлении - от 328 метров до 422 метров от границы территории промышленной площадки до границы территории ближайшей жилой застройки» [20]. Постановлением № 222 данная проблема решена путём установления обязательного приложения к решениям об установлении (изменении) санитарно-защитных зон перечня координат характерных точек её границ в системе координат, используемой для ведения Единого государственного реестра недвижимости (п. 20).

Во-вторых, Постановлением № 222 закреплено, что санитарно-защитная зона и ограничения использования земельных участков, расположенных в её границах, считаются установленными со дня внесения сведений о такой зоне в Единый государственный реестр недвижимости (п. 25). Данное положение можно также отнести к числу положительных, поскольку судебная практика исходила из того, что последствия установления санитарно-защитных зон наступают вне зависимости от их внесения/невнесения в Единый государственный реестр недвижимости.

В-третьих, Постановлением № 222 установлено требование о пресекательном годовом сроке для подачи уже введённых в эксплуатацию объектов недвижимости заявления об установлении санитарно-защитной зоны (п. 2). Между тем в ранее указанном заключении Минэкономразвития России приводится информация, согласно которой разработка и согласование санитарно-защитных зон для предприятий I, II классов требуют не менее трёх лет [24].

В-четвертых, Постановлением № 222 предусмотрена возможность изменения санитарно-защитной зоны в части уменьшения её размеров и (или) прекращения действия отдельных ограниче-

ний использования земельных участков, расположенных в границах такой зоны, прекращения существования санитарно-защитной зоны лицами, не являющимися правообладателями таких объектов (п. 11). Данная норма является положительной, поскольку СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 наделяет правом на изменение и прекращение санитарно-защитных зон исключительно собственников объектов недвижимости, несмотря на то что последствия её установления распространяются на земельные участки, которые им не принадлежат.

В-пятых, Постановлением № 222 закреплены требования о необходимости проведения правообладателем в течение одного года со дня введения в эксплуатацию объекта недвижимости исследований (измерений) атмосферного воздуха, уровней физического и (или) биологического воздействия на атмосферный воздух за его контуром, которые проводятся в контрольных точках и по показателям воздействия, порядок определения которых устанавливается Роспотребнадзором. В настоящее время проект приказа Роспотребнадзора «Об утверждении Порядка определения контрольных точек и показателей воздействия в целях проведения исследований и измерений атмосферного воздуха, уровней физического воздействия на среду обитания человека за контуром объекта (контуром ранее существовавшего объекта)» [22] проходит процедуру согласования и экспертиз.

Следует отметить, что СанПиНом 2.2.1/2.1.1.1200-03 аналогичным образом предусмотрено установление окончательной санитарно-защитной зоны на основе результатов натурных наблюдений и измерений для подтверждения расчётных параметров.

В-шестых, полномочия по принятию решений об установлении (изменении), прекращении существования санитарно-защитных зон разграничиваются между Роспотребнадзором и его территориальными органами в зависимости от класса опасности объектов. Непосредственно сама классификация предприятий, сооружений и иных объектов, минимальные размеры их санитарно-защитных зон предусмотрены СанПиНом 2.2.1/2.1.1.1200-03.

В-седьмых, согласно п. 32 Постановления № 222, закрепляется общая норма о возможности компенсации ущерба, причиненного правообладателям земельных участков, объектов капитального строительства в связи с установлением (изменением) санитарно-защитных зон на общих основаниях в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В настоящее время Роспотребнадзором подготовлен проект Постановления Главного государственного санитарного врача РФ «О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.<...>-18 «Санитарно-защитные зоны, санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» [23], которым принимается взамен действующего СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.

Примечательно, что указанный проект в плане организации санитарно-защитных зон во многом дублирует процедурные положения Постановления № 222. Вместе с тем проект уже не содержит норм о санитарных разрывах, даёт новое определение санитарно-защитных зон, оставляя при этом прежние размеры ориентировочных санитарно-защитных зон объектов недвижимости.

Таким образом, правовое регулирование санитарно-защитных зон в Российской Федерации является комплексным, носит межотраслевой характер, который позволяет выделить свои специфические особенности в каждой из сфер общественных отношений, не ограничиваясь принятием ведомственных санитарных правил и нормативов.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с учётом поправок, внесённых Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 31.12.2017 г.) // Российская газета. 2001. 30 окт.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 23.04.2018 г.) // Российская газета. 2004. 30 дек.
4. Федеральный закон от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 18.04.2018 г.) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Российская газета. 1999. 6 апр.
5. Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 07.03.2018 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 23 нояб.

6. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017 г.) «Об охране окружающей среды» // Российская газета. 2002. 12 янв.
7. Федеральный закон от 04.05.1999 г. № 96-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) «Об охране атмосферного воздуха» // Российская газета. 1999. 13 мая.
8. Федеральный закон от 21.11.1995 г. № 170-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «Об использовании атомной энергии» // Российская газета. 1995. 28 нояб.
9. Федеральный закон от 09.01.1996 г. № 3-ФЗ (ред. от 19.07.2011 г.) «О радиационной безопасности населения» // Российская газета. 1996. 17 янв.
10. Федеральный закон от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // Российская газета. 2009. 31 дек.
11. Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственном кадастре недвижимости» // Российская газета. 2007. 1 авг.
12. Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ (ред. от 03.04.2018 г.) «О государственной регистрации недвижимости» // Российская газета. 2015. 17 июля.
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 г. № 145 (ред. от 15.03.2018 г.) «О порядке организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» // Российская газета. 2007. 15 марта.
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2012 г. № 272 (ред. 12.06.2017 г.) «Об утверждении Положения об организации и проведении негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. Ст. 1960.
15. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2018 г. № 222 (ред. от 31.05.2018 г.) «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 11. Ст. 1636.
16. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 г. № 87 (ред. от 21.04.2018 г.) «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» // Российская газета. 2008. 27 февр.
17. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.10.2015 г. № 2004-р (ред. от 20.12.2016 г.) «Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации применительно к территориям Республики Крым и г. Севастополя в отношении областей федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного, трубопроводного транспорта), автомобильных дорог федерального значения, энергетики, высшего образования и здравоохранения» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 42. Ст. 5819.
18. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 29.05.2007 г. № 30 «Об утверждении Санитарных правил СП 2.6.1.2216-07 «Санитарно-защитные зоны и зоны наблюдения радиационных объектов. Условия эксплуатации и обоснование границ» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. 20 авг.
19. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 25.09.2007 г. № 74 (ред. от 25.04.2014 г.) «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» // Российская газета. 2008. 9 февр.
20. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 05.02.2018 г. № 16 «Об установлении размера санитарно-защитной зоны для имущественного комплекса ЗАО "Углегорск-Цемент", расположенного по адресу: Ростовская область, Тагинский район, пос. Углегорский, ул. Нечаева, д. 1 «А» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.02.2018).
21. Приказ Минстроя России от 30.12.2016 г. № 1034/пр «Об утверждении СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89\*» // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. 2017. № 7.
22. Проект Приказа Роспотребнадзора «Об утверждении Порядка определения контрольных точек и показателей воздействия в целях проведения исследований и измерений атмосферного воздуха, уровней физического воздействия на среду обитания человека за контуром объекта (контуром ранее существовавшего объекта)». URL: <http://regulation.gov.ru> ( дата обращения: 25.06.2018).
23. Проект Постановления Главного государственного санитарного врача РФ «О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.<...>-18 «Санитарно-защитные зоны, санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов». URL: <http://regulation.gov.ru> (дата обращения: 25.06.2018).
24. Заключение Минэкономразвития России от 17.01.2013 г. «Об экспертизе Постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25 сентября 2007 г. № 74 “О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов»”» // Нормирование, стандартизация и сертификация в строительстве. 2013. № 1.



25. Сведения о наличии и распределении земель по категориям и формам собственности (на 1 января 2018 года, тыс. га). URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/>
26. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году». М.: Минприроды России; НИИ-Природа. 2017. 760 с.

Поступила в редакцию 12.04.2018

*P.V. Muntyanu*

#### **REGULATION OF SANITARY PROTECTON ZONES IN RUSSIA: ISSUES AND PERSPECTIVES**

The article provides an analysis of the current legislation related to establishment (change), discontinuation of Sanitary Protection Zones, legal consequences of their establishment, and rights and liabilities associated with it. Such regulations provide the right to claim damages, losses arising from establishment of Sanitary Protection Zones. The author comes to the conclusion that it is necessary to adopt a set of legal measures regulating relationships related to Sanitary Protection Zones and affecting sanitary-epidemiological, environmental, land-related, urban planning and other areas of life. The article also compares new regulations on establishing Sanitary Protection Zones and current sanitary and epidemiological rules (SanPiN) 2.2.1/2.1.1.1200-03; it also presents general provisions and peculiarities of the above-mentioned regulations and rules. It specifically considers draft legal regulations prepared by the Federal Service for Consumer Rights Protection and Human Welfare (Rosпотrebnadzor), including new SanPiN on Sanitary Protection Zones.

*Keywords:* Sanitary Protection Zones, legal regulations, industry, health, habitat, healthy environment.

Мунтяну Павел Вадимович, аспирант  
кафедры экологического, аграрного  
и природоресурсного права  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)  
E-mail: muntyanupasha@mail.ru

Muntyanu P.V., postgraduate student  
at Department of Natural Resources, Environmental  
and Agrarian Law  
Udmurt State University  
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034  
E-mail: muntyanupasha@mail.ru