

АНАЛИЗ ИЗМЕНЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ ТЕРРИТОРИЙ САНИТАРНО-ЗАЩИТНЫХ ЗОН

Алина Евгеньевна Шуклина

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, магистрант кафедры кадастра и территориального планирования, тел. (961)848-00-11, e-mail: shuklinaa@list.ru

Ирина Ивановна Бочкарёва

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, кандидат биологических наук, зав. кафедрой экологии и природопользования, тел. (383)361-06-86, e-mail: family_i@mail.ru

В статье проанализированы изменения в законодательстве в отношении территорий санитарно-защитных зон. За последние несколько лет был выпущен ряд нормативно-правовых актов, посвященных процедуре установления санитарно-защитных зон вокруг объектов негативного воздействия на окружающую среду, а также внесены изменения в законодательную базу, касаемо территорий санитарно-защитных зон. Проведено сравнение между СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 и Постановлением Правительства № 222. Рассмотрены поправки в нормативные акты федеральными законами № 340 и № 342. Отмечены недоработки и разночтения, сказывающиеся на разработке санитарно-защитных зон. Основным нововведением, позволяющим вести учет зон, является их установление с момента внесения записи в Единый государственный реестр недвижимости. Предложен алгоритм процедуры разработки проекта санитарно-защитной зоны с учетом нововведений в законодательстве.

Ключевые слова: санитарно-защитная зона, объекты негативного воздействия, внесение поправок в нормативно-правовые акты, внесение сведений в Единый государственный реестр недвижимости.

ANALYSIS OF CHANGES TO LEGISLATION REGARDING TERRITORIES OF SANITARY-PROTECTIVE ZONES

Alina E. Shuklina

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Graduate, Department of Cadastre and Territorial Planning, phone: (961)848-00-11, e-mail: shuklinaa@list.ru

Irina I. Bochkareva

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Ph. D., Associate Professor, Head of the Department of Ecology and Environmental Management, phone: (383)361-08-86, e-mail: family_i@mail.ru

The article analyzes changes in the legislation in relation to the territories of sanitary protection zones. Over the past few years, a number of regulatory legal acts have been issued on the procedure for establishing sanitary protection zones around objects of negative environmental impact, as well as changes were made to the legislative base regarding the territories of sanitary protection zones. A comparison between SanPiN 2.2.1 / 2.1.1.1200-03 and Government Decision № 222 is made. Amendments to regulatory acts by federal laws №340 and №342 are considered. Weaknesses and

divergences affecting the development of the sanitary protection zone were noted. The main innovation that allows keep ing track of zones is their establishment from the moment of making an entry in the Unified State Register of Real Estate. An algorithm of the procedure for developing a sanitary protection zone project taking into account innovations in the legislation is proposed.

Key words: sanitary protection zone, objects of negative impact, amending regulatory legal acts, entering information into the Unified State Register of Real Estate.

Введение

Стремительное промышленное и техническое развитие приводит к росту объемов производства предприятий и, как следствие, увеличению негативного воздействия на окружающую среду и ухудшению состояния жизненного пространства населения. На сегодняшний день граждане Российской Федерации имеют права на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, которые закреплены в нормативно-правовых актах (НПА) таких, как Конституция, ФЗ-52, ФЗ-7 и т.д. [1–3].

Одним из способов обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения является установление санитарно-защитной зоны (СЗЗ) предприятием. СЗЗ – это специальная территория вокруг источника негативного воздействия, на которой соблюдается особый режим. Размер санитарно-защитной зоны обеспечивает снижение воздействия химического, биологического, физического загрязнения на атмосферу до значений, которые установлены гигиеническими нормативами. Главной функциональной задачей СЗЗ является обеспечение необходимого уровня безопасности населения при эксплуатации объекта промышленности.

За последние два года законодательство в области установления СЗЗ претерпело немало изменений. Основные из них произошли в 2018 году, когда было утверждено Постановление Правительства № 222. В настоящее время оно является основным документом, на основании которого утверждаются границы санитарно-защитной зоны. До Постановления Правительства № 222 единственным документом, который регламентировал установление СЗЗ, был СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03. Постановление не отменило действие СанПиН. Он действует на сегодняшний день, однако в соответствии с ранжированием НПА Постановление Правительства РФ имеет приоритет выше, чем СанПиН. Кроме этого, Федеральными законами № 340 и № 342 внесены поправки в нормативно-правовые акты, касающиеся регулирования взаимоотношений в зонах с особыми условиями использования территорий (ЗООИТ) к которым относится санитарно-защитная зона [4–7].

Материалы

Действующая редакция СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 с апреля 2014 до марта 2018 года была единственным и основным документом, который регулировал установление санитарно-защитных зон. С выходом Постановления правовой статус СанПиН, как нормативно-правового акта, остается действительным. Исклю-

чение составляет только та часть санитарных правил, которая противоречит Постановлению.

В новом Постановлении, помимо установления СЗЗ, добавлены и описаны процедуры изменения и прекращения существования зоны, где указана необходимая документация для проведения той или иной процедуры, а также сроки. Новые требования распространяются на следующие объекты, для которых нужно устанавливать санитарно-защитную зону: планируемые к строительству, действующие и реконструируемые объекты капитального строительства (ОКС), которые являются источниками негативного воздействия на среду обитания человека. Количество и наименование объектов, для которых нужна СЗЗ, сокращено и изменено по сравнению с СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.

Как в предыдущем, так и в действующем документе прописано, что источником воздействия на среду обитания и здоровья человека являются объекты, уровень загрязнения которых превышает определенные значения за территорией объекта. В СанПиН указано, что это значение не должно превышать 0,1 ПДК и (или) ПДУ за пределами промышленной площадки – территории предприятия. В Постановлении № 222 это значение не указано. Здесь говорится о превышении санитарно-эпидемиологических требований за контурами без каких-либо значений. Значение «контур» в данном документе до конца не понятно. Как именно будет рассматриваться предприятие, которое состоит из совокупности ОКС, и каким образом будет определен контур объекта, здесь не прописано [8, 9].

В СанПиН указывается необходимость установления санитарно-защитных норм только для тех объектов, которые являются источниками воздействия на среду обитания человека и для которых данными правилами не установлены размеры СЗЗ. Постановление № 222 точно определяет условия, при одновременном соблюдении которых должна устанавливаться СЗЗ вокруг объектов негативного воздействия:

- он должен быть ОКС;
- быть источником химического, биологического, физического воздействия на окружающую среду;
- за контурами объекта есть превышения санитарно-эпидемиологических требований.

Одним из отличий новой формы документа об установлении санитарно-защитной зоны от предыдущей является отсутствие какой-либо подробной информации о контрольных точках, на которых ведутся натурные исследования. При этом в СанПиН прописаны сроки проведения исследований для каждого вещества в отдельной точке в зависимости от класса опасности объекта, а также указано наличие документа, определяющего количество измерений (программа наблюдений, входящая в состав проекта санитарно-защитной зоны).

Согласно санитарным правилам, установление СЗЗ является необходимым условием для объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, вне зависимости от принадлежности к степени опасности. В обязательном порядке санитарно-защитная зона разрабатывается для объектов с I по III класс опасности. К основной и необходимой документации относятся:

- разработанный проект расчетной санитарно-защитной зоны;
- заключение эксперта на проект расчетной санитарно-защитной зоны;
- полученное заключение из санитарно-эпидемиологической службы на проект расчетной санитарно-защитной зоны;
- результаты проведенных натурных измерений для подтверждения расчетных размеров санитарно-защитной зоны;
- постановление Главного государственного санитарного врача РФ (для объектов I и II класса опасности) или Главного государственного санитарного врача субъекта РФ (для объектов III–V классов опасности) об установлении окончательной санитарно-защитной зоны.

В Постановлении Правительства №222 указывается, что санитарно-защитная зона устанавливается для всех классов опасности. Для этого требуются следующие документы:

- заявление об установлении СЗЗ;
- разработанный проект СЗЗ;
- заключение эксперта о проведении санитарно-эпидемиологической экспертизы в отношении данного проекта СЗЗ [10].

Одним из главных нововведений, которое прописано в Постановлении Правительства №222 в отношении территории санитарно-защитной зоны, является установление СЗЗ с момента внесения о ней сведений в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН). Ранее окончательным документом о постановке СЗЗ было постановление Главного государственного санитарного врача РФ или субъекта РФ в зависимости от класса опасности объекта. Необязательным этапом, который регулировал существование территорий СЗЗ, было внесение информации о ее границах в правила землепользования и застройки (ПЗЗ) муниципального образования. При этом нигде не было прописано об обязанности хозяйствующего субъекта оповещать органы муниципальной власти об установлении санитарно-защитной зоны предприятия. В то же время такой обязанности нет у главных санитарных органов РФ и субъектов РФ.

Немаловажным аспектом в установлении санитарно-защитной зоны является то, от каких именно точек идет ее установка. СанПиН четко определяет эти объекты: от границ территории промышленной площадки или от источников выбросов. При этом рассматриваются случаи установления СЗЗ в зависимости от ситуации. В Постановлении Правительства указывается, что СЗЗ устанавливается от контура объекта. Никаких комментариев, которые могли бы дать объяснение данному понятию, не приведено.

Новой процедурой, которая указана в Постановлении №222, является прекращение существования санитарно-защитной зоны. В документе прописано, что должен сделать правообладатель объекта и в какие сроки. СанПиН данная процедура не предусмотрена.

В августе 2018 были приняты два федеральных закона №340 и № 342, которые внесли поправки в Земельный кодекс РФ (ЗК РФ) и Градостроительный кодекс РФ (ГрК РФ) в отношении зон с особыми условиями использования территории. Закон № 342-ФЗ дополнил ЗК РФ новой XIX главой, посвященной

ЗОУИТ. В новой главе установлено 28 видов зон, среди которых есть санитарно-защитная зона. На территории ЗОУИТ вводятся ограничения на использование земельных участков, которые охватывают все, что находится над и под поверхностью земель, если иное не предусмотрено другими нормативно-правовыми актами. При данных условиях происходит ограничение или запрет на размещение и использование расположенных на таких земельных участках объектов недвижимого имущества, а также использование земельных участков для деятельности, несовместимой с целями установления ЗОУИТ [11, 12].

Одновременно с ФЗ № 342 принят одноименный федеральный закон № 340, дополняющий регулирование санитарно-защитных зон. Данное дополнение внесено в виде поправки в Градостроительный кодекс РФ, в котором прописано требования сноса ОКС, расположенных в зонах с особыми условиями использования территорий.

Важное изменение, устанавливаемое Законом № 342-ФЗ и направленным на регистрацию СЗЗ в ЕГРН, является прекращение существования расчетных санитарно-защитных зон, а также ограничений использования в них земельных участков с 1 января 2020. Собственники зданий и сооружений, касательно которых были определены расчетные санитарно-защитные зоны, до 1 октября 2019 года должны были обратиться в органы государственной власти, уполномоченные на установление санитарно-защитных зон, с заявлениями об установлении или прекращении существования расчетных СЗЗ [13, 14].

Федеральным законом № 455 от 27 декабря 2019 года в ФЗ № 342 внесены поправки в отношении сроков прекращения существования расчетных СЗЗ, а также обращения в органы государственной власти с заявлением об установлении или прекращении существования СЗЗ. Теперь сроки определены следующим образом: с 1 января 2022 года расчетные СЗЗ прекращают существование, до 1 октября 2021 года собственники обязаны обратиться в соответствующие органы с заявлением [15].

Новые поправки Федеральным законом № 342 в Земельный кодекс включают дополнительную статью о возмещении убытков при ограничении прав в связи с установлением, изменением ЗОУИТ. В ней прописано, в каких случаях, кому и кем возмещаются убытки, а также основания расчета размеров сумм возмещения ущерба [16, 17].

Результаты

Важным изменением в законодательстве в отношении территорий санитарно-защитных зон является их установление. Это позволит вести их учет, а также планировать развитие территории вне границ СЗЗ.

Анализ новых НПА и изменений показывает, что в документах имеются разночтения и недоработки, которые сказываются на порядке разработки санитарно-защитных зон. Теперь хозяйствующие субъекты должны учитывать многие моменты при разработке, изменении и ликвидации СЗЗ. Если раньше важно было оформить обязательные документы для установления СЗЗ, то на сегодняш-

ний день СЗЗ считается установленной только с момента внесения о ней сведений в ЕГРН

Хозяйствующим субъектам стоит также учитывать землепользователей земельных участков в границах разрабатываемой СЗЗ, поскольку на них возлагается обязанность по возмещению убытков землепользователей в случае ограничения использования их земельных участков при установлении либо изменении санитарно-защитной зоны [18–20].

Заключение

В связи с нововведениями в законодательстве разработка проекта санитарно-защитной зоны должна проводиться следующим образом:

- разработка проекта СЗЗ;
- определение лиц, чьи земельные участки находятся в границах разрабатываемой СЗЗ, которым необходимо возместить убытки по причине установления или изменения санитарно-защитной зоны;
- согласование с хозяйствующим субъектом предоставления проекта СЗЗ в неизменном виде в орган Роспотребнадзора или изменение проекта, в случае согласия хозяйствующего субъекта на дополнительные денежные расходы для уменьшения размера СЗЗ, исключение из нее лиц, которым необходимо будет возместить убытки по причине установления или изменения СЗЗ;
- согласование с хозяйствующим субъектом возможности уменьшения санитарно-защитной зоны за счет проведения технологических мероприятий на предприятии, направленных на сокращение загрязняющих выбросов;
- доведение проекта СЗЗ до окончательного вида на основании выбранных решений;
- проведение экспертизы в территориальном отделении Роспотребнадзора с получением санитарно-эпидемиологического заключения;
- внесение сведений о территории СЗЗ в ЕГРН.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: Конституция Российской Федерации от 12.12.1993. – Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения [Электронный ресурс]: федер. закон от 30.03.1999 № 52. – Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс]: федер. закон от 10.01.2002 № 7. – Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2018 № 222. – Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».
5. 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" [Электронный ресурс]: постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25.09.2007 № 74. – Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 03.08.2018 № 340. – Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 03.08.2018 № 342. – Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Шильникова Н. В., Андрияшина Т.В. К вопросу о санитарно-защитных зонах производственных объектов // Научный альманах – 2019. – № 4-2 (54) – С. 79–82.
9. Крупина Н.Н. Санитарно-защитная зона предприятия как часть урбанизированной среды. – М.: Инфра-М, 2016. – 272 с.
10. Лебедев К.Ю. Особенности санитарно-эпидемиологической экспертизы проектов санитарно-защитных зон с учетом последних изменений в законодательстве // Здоровье – основа человеческого потенциала: проблемы и пути их решения – 2018.
11. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 25.10.2001 № 136. – Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Градостроительный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 29.12.2004 № 190. – Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Дудникова А. Г. Санитарно-защитные зоны: изменения в градостроительном и земельном законодательстве // Справочник эколога – 2018. – № 11 – С. 11–13.
14. Мунтяну П.В. Правовое регулирование санитарно-защитных зон в Российской Федерации: проблемы и перспективы развития // Вестник Удмуртского университета – 2018. – Т. 28, № 3 – С. 437–445.
15. О внесении изменений в Федеральный закон "Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 27.12.2019 № 455. – Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Тихонова К.В. Правовое регулирование отношений, связанных с установлением зон с особыми условиями использования территорий и определением границ таких зон // Экономика и экология территориальных образований – 2020. – Т. 4, № 1 – С. 77–84.
17. Золотова О. А. Ограничение прав предпринимателей в границах зон с особыми условиями использования территорий // Юридический вестник Самарского университета – 2018. – Т. 4, № 3 – С. 70–76.
18. Щепанский И.С., Жигадло К.В. Экологическое зонирование территории: проблемы определения и правового регулирования // Актуальные проблемы российского права – 2019. – № 8 (105) – С. 183–190.
19. Мунтяну П.В. Об особенностях применения земельных и градостроительных норм при установлении санитарно-защитных зон: законодательные новеллы // Вестник Удмуртского университета – 2019. – Т. 29, № 5 – С. 661–667.
20. Лисина Н. Л. О роли экологического нормирования в правовом механизме охраны окружающей среды // Юридическая наука – 2018. – № 3 – С. 145–152.

© А. Е. Шуклина, И. И. Бочкарёва, 2020