



Проблемы установления и прекращения существования СЗЗ в 2021 году

В. А. Субботинская, ведущий юрист
ООО «Центр правовой экологии»

Приближается 1 октября 2021 г. – предельный срок представления заявления об установлении санитарно-защитной зоны (СЗЗ). В связи с этим снова горячо стал обсуждаться вопрос об определении круга лиц, обязанных направить в уполномоченный орган (центральный аппарат Роспотребнадзора или его территориальный орган) заявление об установлении СЗЗ.

О вопросах установления СЗЗ

Напомним, что 31 декабря 2019 г. вступили в силу отдельные положения Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 342-ФЗ), затрагивающие в том числе вопросы установления зон с особыми условиями использования территорий.

Частью 13 ст. 26 Закона № 342-ФЗ установлена в числе прочего обязанность собственников зданий, сооружений, **в отношении которых были определены ориен-**

тировочные, расчетные (предварительные) СЗЗ, обратиться в органы государственной власти, уполномоченные на принятие решений об установлении СЗЗ, **до 1 октября 2021 г. с заявлениями об установлении СЗЗ или о прекращении существования** ориентировочных, расчетных (предварительных) СЗЗ с приложением документов, предусмотренных Положением о СЗЗ.

Для того чтобы определить, о каких случаях представления заявления и о каких обязанностях собственников зданий, сооружений говорится в ч. 13 ст. 26 Закона № 342-ФЗ, **потребуется определить круг отношений, к которым данная норма может применяться.**

Часть 13 ст. 26 Закона № 342-ФЗ ▶ 27 в числе прочего определяет срок (1 октября 2021 г.), до наступления которого собственники зданий, сооружений, **в отношении которых были определены ориентировочные, расчетные (предварительные) СЗЗ, обязаны обратиться** в органы государственной власти, уполномоченные на принятие решений об установлении СЗЗ, с **заявлениями об установлении СЗЗ** или **о прекращении существования** ориентировочных, расчетных (предварительных) СЗЗ с приложением документов, предусмотренных Положением о СЗЗ.

При этом ч. 13 ст. 26 Закона № 342-ФЗ не предусматривает необходимость (возможность) обращения в указанный срок с заявлениями об установлении СЗЗ собственников зданий, сооружений, в отношении которых ориентировочные, расчетные (предварительные) СЗЗ **определены не были.**



ЧАСТЬ 13 СТ. 26 ЗАКОНА № 342-ФЗ

С 1 января 2022 года определенные в соответствии с требованиями законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения ориентировочные, расчетные (предварительные) санитарно-защитные зоны прекращают существование, а ограничения использования земельных участков в них не действуют. Собственники зданий, сооружений, в отношении которых были определены ориентировочные, расчетные (предварительные) санитарно-защитные зоны, до 1 октября 2021 года обязаны обратиться в органы государственной власти, уполномоченные на принятие решений об установлении санитарно-защитных зон, с заявлениями об установлении санитарно-защитных зон или о прекращении существования ориентировочных, расчетных (предварительных) санитарно-защитных зон с приложением документов, предусмотренных положением о санитарно-защитной зоне. <...>



Ориентировочные СЗЗ определяются в проектах СЗЗ, разработанных для конкретных объектов.

Если обратиться к СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» ▶ 28, **ориентировочные, расчетные (предварительные) СЗЗ объектов**, являющихся источниками воздействия на среду обитания человека, **определяются в проектах СЗЗ**, разрабатываемых для конкретных объектов.

При этом, согласно п. 3 ст. 20 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «проекты санитарно-защитных зон утверждаются при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии указанных нормативов и проектов санитарным правилам».

Из указанного следует, что **ориентировочные, расчетные (предварительные) СЗЗ** объектов, являющихся источниками воздействия на среду обитания человека, определяются в проектах СЗЗ, разработанных для конкретных объектов и **утверждаемых при наличии санитарно-эпидемиологического заключения**.

При этом ч. 13 ст. 26 Закона № 342-ФЗ возлагает обязанность по обращению до 1 октября 2021 г. в уполномоченные органы с заявлениями об установлении СЗЗ на собственников зданий, сооружений, **в отношении которых ориентировочные, расчетные (предварительные) СЗЗ были определены в проектах СЗЗ**, утверждаемых при наличии санитарно-эпидемиологического заключения.



ПУНКТ 2.2 САНПИН 2.2.1/2.1.1.1200-03

Ориентировочный размер санитарно-защитной зоны промышленных производств и объектов разрабатывается последовательно: расчетная (предварительная) санитарно-защитная зона, выполненная на основании проекта с расчетами рассеивания загрязнения атмосферного воздуха и физического воздействия на атмосферный воздух (шум, вибрация, ЭМП и др.); установленная (окончательная) – на основании результатов натурных наблюдений и измерений для подтверждения расчетных параметров.

ПУНКТ 3.1 САНПИН 2.2.1/2.1.1.1200-03

<...> Размеры и границы санитарно-защитной зоны определяются в проекте санитарно-защитной зоны. Разработка проекта санитарно-защитной зоны для объектов I–III класса опасности является обязательной. <...>



В то же время ч. 13 ст. 26 Закона № 342-ФЗ не регулирует вопрос об определении срока, до наступления которого собственники зданий, сооружений, **в отношении которых не были определены ориентировочные, расчетные (предварительные) СЗЗ в проектах СЗЗ**, утверждаемых при наличии санитарно-эпидемиологического заключения, обязаны (вправе) обратиться в уполномоченный орган с заявлениями об установлении СЗЗ.

Таким образом, ч. 13 ст. 26 Закона № 342-ФЗ применяется лишь к случаям установления СЗЗ в отношении объектов, для которых определены ориентировочные размеры СЗЗ.

Следовательно, 1 октября должно рассматриваться как предельный срок представления заявления об установлении СЗЗ в отношении объектов, для которых **ориентировочные, расчетные (предварительные) СЗЗ были определены в проектах СЗЗ**, утвержденных при наличии санитарно-эпидемиологического заключения.

При этом данное положение **не применяется в отношении объектов, для которых не определены ориентировочные размеры СЗЗ**, то есть в отношении объектов, для которых не были определены ориентировочные, расчетные (предварительные) СЗЗ (а именно в отношении объектов, для которых ориентировочные, расчетные (предварительные) СЗЗ не были определены в проектах СЗЗ, утверждаемых при наличии санитарно-эпидемиологического заключения).

Вместе с тем на практике все еще распространено мнение о том, что даже если в отношении объекта проект СЗЗ не разрабатывался, ориентировочный размер СЗЗ (предметно) не рассчитывался, то в отношении такого объекта тем не менее может быть определен ориентировочный размер СЗЗ.

В числе прочего такой подход подчас основан на существующей практике отражения границ несуществующих СЗЗ в градостроительной документации (например,



Можно ли определить ориентировочные размеры СЗЗ, если проект СЗЗ в отношении объекта не разрабатывался?

в правилах землепользования и застройки, градостроительных регламентах, градостроительных планах земельных участков и т. д.). Можно предположить, что это результат:

- ▶ с одной стороны, несогласованности градостроительного и санитарно-эпидемиологического законодательства;
- ▶ с другой стороны, отдельных случаев расширительного толкования нормативных положений.

В Градостроительном кодексе России указано следующее ▶ 30. При этом можно привести примеры, когда:

- ▶ на карте градостроительного зонирования указаны границы неустановленных СЗЗ (основанные на предположительных размерах СЗЗ с учетом санитарной классификации);
- ▶ в градостроительных регламентах указаны ограничения использования земельных участков в границах неустановленных СЗЗ (гипотетических, с учетом санитарной классификации).

Это наводит на мысль, что процитированные положения в отдельных муниципальных образованиях читаются следующим образом:

- ▶ на карте градостроительного зонирования в обязательном порядке отображаются (условные) размеры СЗЗ для отдельных объектов, «подсмотренные» в санитарной классификации;
- ▶ в градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, распо-



ЧАСТЬ 5 СТ. 30 ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО КОДЕКСА РОССИИ

На карте градостроительного зонирования в обязательном порядке отображаются границы населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа, **границы зон с особыми условиями использования территорий**, границы территорий объектов культурного наследия, границы территорий исторических поселений федерального значения, границы территорий исторических поселений регионального значения. Указанные границы могут отображаться на отдельных картах, которые являются приложением к правилам землепользования и застройки.

ЧАСТЬ 6 СТ. 30 ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО КОДЕКСА РОССИИ

В градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются:

<...>;

3) **ограничения использования земельных участков** и объектов капитального строительства, **устанавливаемые** в соответствии с законодательством Российской Федерации;

<...>.

ложенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются в том числе **ограничения использования земельных участков** и объектов капитального строительства, **которые:**

- **установлены** в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- **могут быть установлены** в соответствии с законодательством Российской Федерации.

К сожалению, вопрос остается дискуссионным.

На наш взгляд, наиболее правильный критерий определения круга лиц, обязанных подавать заявление об установлении (или о прекращении существования) СЗЗ, – это установление фактов:

- ▶ разработки в отношении конкретных объектов проектов СЗЗ [обосновывающих ориентировочные размеры СЗЗ];
- ▶ утверждения в отношении конкретных объектов указанных проектов СЗЗ.

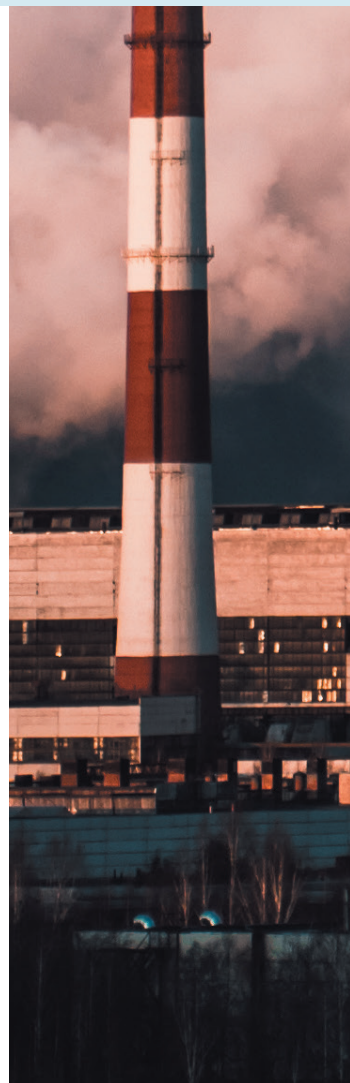
Что касается остальных объектов, для которых должна быть установлена СЗЗ (но ориентировочные размеры СЗЗ не были определены), то по общему правилу **не позднее 1 января 2025 г. в отношении таких объектов должна быть установлена СЗЗ**, которая не была установлена либо границы которой не были установлены до 4 августа 2018 г.

О вопросах прекращения СЗЗ

Отдельные хозяйствующие субъекты озадачены другим вопросом – о прекращении действия СЗЗ, ранее установленной в отношении объекта.

Надо отметить, что на практике могут встречаться ситуации, когда правообладатель объекта заинтересован в прекращении существования установленной СЗЗ, например по следующим причинам:

- ▶ за контуром объекта отсутствуют превышения санитарно-эпидемиологических требований к качеству среды обитания человека;
- ▶ наличие установленной СЗЗ в подобной ситуации:
 - с одной стороны, является неактуальным;
 - с другой стороны, может являться причиной взыскания с владельца объекта, для которого установлена СЗЗ, убытков, понесенных правообладателями земельных



участков и иных объектов, расположенных в границах такой СЗЗ.

Разумеется, причины, по которым владелец объекта считает целесообразным прекращение существования СЗЗ, могут быть весьма разнообразными, тем более что действующее законодательство предполагает такую возможность при соблюдении определенных условий.

Вместе с тем несоблюдение условий для прекращения существования СЗЗ с большой долей вероятности будет причиной отказа уполномоченного органа в удовлетворении заявления хозяйствующего субъекта. Один из таких примеров – в Постановлении Тринадцатого Арбитражного апелляционного суда от 04.08.2021 по делу № А56-84954/2020.

Общество обратилось в суд с заявлением о признании незаконным бездействия Управления Роспотребнадзора, выразившегося в непринятии решения о прекращении СЗЗ в отношении территории предприятия.

Как установлено материалами дела, ранее (в 2007 г.) для объекта была установлена СЗЗ.

Общество обратилось в терорган Роспотребнадзора с заявлением о прекращении указанной СЗЗ. Однако по результатам рассмотрения заявления госорган сообщил, что представленные материалы не являются основанием для прекращения СЗЗ.

Важно отметить, что хозяйствующий субъект, помимо заявления, для обоснования необходимости прекращения существования СЗЗ представил в госорган:

- ▶ результаты исследований (измерений) атмосферного воздуха, уровней физического и (или) биологического воздействия на атмосферный воздух;
- ▶ экспертное заключение о проведении санитарно-эпидемиологической экспертизы в отношении результатов исследований (измерений).

Казалось бы, пакет заявительной документации по составу отвечает требованиям Правил установления СЗЗ, утвержденных постановлением Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 (далее – Правила установления СЗЗ).

Однако Управление Роспотребнадзора посчитало, что исследования (измерения) выполнены на территории ближайшей жилой застройки в зоне влияния предприятия, а именно на расстоянии 30 м в северном направлении от промплощадки – на северной границе установленной СЗЗ.

Поэтому госорган сделал вывод, что представленные результаты исследований (измерений):

Постановление Тринадцатого Арбитражного апелляционного суда от 04.08.2021 по делу № А56-84954/2020



- ▶ не подтверждают соблюдение гигиенических нормативов на границе промплощадки (на контуре объекта);
- ▶ являются исследованиями (измерениями), подтверждающими размер установленной СЗЗ в северном направлении от границ промплощадки;
- ▶ не могут служить основанием для прекращения СЗЗ.

Самое время обратиться к положениям Правил установления СЗЗ, чтобы оценить обоснованность доводов госоргана.

Отметим, что хозяйствующий субъект не оспаривал утверждение Управления Роспотребнадзора о месте проведения исследований (измерений), поэтому мы исходим из того, что исследования (измерения) действительно были проведены не за контуром объекта (в пределах установленной СЗЗ), а на границе установленной СЗЗ.

Правила установления СЗЗ предусматривают следующие возможные основания для подачи заявления о прекращении существования СЗЗ:

- ▶ техническое перевооружение объекта, изменение применяемых на объекте технологий производства продукции, изменение вида разрешенного использования или назначения объекта;
- ▶ прекращение эксплуатации, ликвидация (в том числе снос) объекта, не являющегося объектом накопленного вреда окружающей среде, изменение вида разрешенного использования или назначения такого объекта.

При этом анализ положений указанных правил позволяет сделать вывод о том, что условием прекращения существования СЗЗ обязательно является **отсутствие** за контуром объекта химического, физического и (или) биологического **воздействия** на среду обитания человека, **уровень которого превышает установленные гигиенические нормативы.**

По общему правилу надлежащий пакет заявительной документации для прекращения существования СЗЗ включает:

- ▶ заявление о прекращении существования СЗЗ;
- ▶ результаты исследований (измерений) атмосферного воздуха, уровней физического и (или) биологического воздействия на атмосферный воздух за контуром объекта (контуром ранее существовавшего объекта при его ликвидации);
- ▶ экспертное заключение о проведении санитарно-эпидемиологической экспертизы в отношении указанных результатов исследований (измерений).





Вернемся к случаю, который выступил лейтмотивом настоящего материала. Какую ошибку допустил заявитель? Ведь и результаты исследований (измерений), и экспертное заключение были представлены хозяйствующим субъектом в госорган.

Тем не менее место проведения исследований (измерений) оказалось неподходящим.

Заявитель отмечал: замеры проводились в тех же точках, которые были согласованы в составе программы производственного контроля (еще в 2006 г.) с территориальным органом Роспотребнадзора.

Однако суд сделал акцент на том, что место проведения исследований (измерений) фактически является границей СЗЗ, а не условной точкой «за контуром объекта» (**на границе объекта**), где должно быть подтверждено отсутствие превышений гигиенических нормативов.

Более того, неправильным показалось суду еще и то, что Обществом не были представлены данные о прекращении эксплуатации или ликвидации (в том числе сносе) объекта или об изменении применяемых на объекте технологий производства продукции.

В связи с этим арбитражный суд отказал в удовлетворении требования хозяйствующего субъекта о признании незаконным отказа госоргана в прекращении существования СЗЗ.

Отметим в завершение, что заслуживает отдельного внимания замечание суда первой инстанции, которое иллюстрирует тактическую ошибку Общества при формулировании требования в заявлении:

- ▶ предметом заявленных Обществом требований является оспаривание бездействия Управления, выразившегося в непринятии решения о прекращении СЗЗ в отношении спорной территории;
- ▶ госорганом по результатам рассмотрения заявления фактически отказано в прекращении СЗЗ, то есть формально принято отрицательное решение, которое не может рассматриваться и быть квалифицировано как бездействие, связанное с непринятием положительного решения. ■