

Санитарно-защитные зоны:

актуальные вопросы

Ю. В. Юрченко, руководитель экологической группы
Сибирского офиса «Пепеляев Групп»

Обратим внимание на некоторые правовые и экономические последствия установления санитарно-защитных зон (СЗЗ) для предприятий.

Санитарно-защитные зоны относятся к зонам с особыми условиями использования территории (ЗОУИТ). В соответствии со ст. 104 Земельного кодекса РФ, ЗОУИТ устанавливаются в целях защиты жизни и здоровья граждан, защиты отдельных объектов, охраны окружающей среды и других общественно значимых интересов.

Виды ЗОУИТ перечислены в ст. 105 Земельного кодекса РФ.

Особые условия использования территории означают установление в границах ЗОУИТ особого правового режима использования земельных участков и объектов недвижимости, предусматривающего ограничения и запреты на осуществление отдельных видов деятельности.

Правовой режим, установление и изменение СЗЗ

Согласно п. 2.1 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» в целях обеспечения безопасности населения и в соответствии с Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Закон № 52-ФЗ) вокруг объектов и производств, являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека, устанавливается специальная территория с особым режимом использования. Размер этой зоны обеспечивает уменьшение воздействия загряз-



нений на атмосферный воздух до значений, установленных гигиеническими нормативами, а для предприятий I и II классов опасности – как до значений, установленных гигиеническими нормативами, так и до величин приемлемого риска для здоровья населения.

По своему функциональному назначению СЗЗ является защитным барьером, обеспечивающим уровень безопасности населения при эксплуатации объекта в штатном режиме.

Размер СЗЗ должен быть обоснован проектом СЗЗ с расчетами ожидаемого загрязнения атмосферного воздуха (с учетом фона) и уровней физического воздействия на атмосферный воздух и подтвержден результатами натурных исследований и измерений.

Критерием для определения размера СЗЗ является превышение на ее внешней границе и за ее пределами предельно допустимых концентраций (ПДК) загрязняющих веществ для атмосферного воздуха населенных мест (п. 2.3 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03).

В 2010 г. в СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 были внесены изменения, которые исключили применение требований об установлении СЗЗ к действующим предприятиям и распространили действие санитарных правил на этапы проектирования и реконструкции.

В Определении Верховного Суда РФ от 13.09.2016 № 309-КГ16-12003 по делу № А60-50496/2015 говорится: «...постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 09.09.2010 № 122 в СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 внесены изменения и дополнения, которыми отменена обязанность хозяйствующих субъектов по установлению санитарно-защитной зоны вокруг объектов, возведенных (введенных в эксплуатацию) до вступления данных СанПиН в силу, а действующие в настоящее время нормативно-правовые акты предписывают учитывать положения названных СанПиН при проектировании и реконструкции объектов.

Поскольку спорные объекты не являются ни вновь строящимися, ни реконструируемыми объектами, Верховный Суд, со ссылкой на постановление Верховного Суда РФ от 27.11.2014 № 302-АД14-597, поддержал выводы судов, признавших необоснованным возложение оспариваемым предписанием на истца обязанности представить санитарно-эпидемиологические заключения установленной (окончательной) санитарно-защитной зоны для действующих производственных объектов».





Однако после введения в действие Правил установления СЗЗ, утвержденных постановлением Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 (далее – Правила № 222), ситуация изменилась.

Пунктом 2 постановления Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 на правообладателей объектов капитального строительства, введенных в эксплуатацию до дня вступления в силу этого постановления, возложена обязанность провести исследования (измерения) атмосферного воздуха, уровней физического и (или) биологического воздействия на атмосферный воздух за контуром объекта и предоставить в территориальные органы Роспотребнадзора заявление об установлении СЗЗ с приложением к нему документов, предусмотренных п. 14 Правил № 222, в срок не более одного года со дня вступления в силу данных Правил (то есть не позднее 15 марта 2019 г.).

Таким образом, предприятия, которые введены в эксплуатацию до вступления в действие Правил № 222 и СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, обязаны установить СЗЗ, если эксплуатируют объекты, являющиеся источником воздействия на среду обитания и здоровье человека.

Согласно п. 1.2 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, к таким источникам отнесены объекты, для которых уровни создаваемого загрязнения за пределами промплощадки превышают 0,1 ПДК и (или) ПДУ, а критерием для определения размера СЗЗ является не превышение на ее внешней границе и за ее пределами ПДК загрязняющих веществ для атмосферного воздуха населенных мест, ПДУ физического воздействия на атмосферный воздух.

В соответствии с п. 3.14 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, реконструкция, техническое перевооружение промышленных объектов и производств проводится при наличии проекта с расчетами ожидаемого загрязнения атмосферного воздуха, выполненными в составе проекта СЗЗ с расчетными границами.

Таким образом, владельцы реконструируемых объектов капитального строительства обязаны установить для своих объектов СЗЗ, а после окончания реконструкции и ввода объекта в эксплуатацию – подтвердить расчетные параметры негативного воздействия и границы СЗЗ результатами натурных исследований атмосферного воздуха.

Пунктом 7 Правил № 222 также установлена обязанность правообладателя построенного, реконструированного объекта, в отношении которого установлена или изменена СЗЗ,

в срок не более одного года со дня ввода объекта в эксплуатацию обеспечить проведение исследований (измерений) атмосферного воздуха за контуром объекта и в случае, если выявится необходимость изменения СЗЗ, установленной или измененной исходя из расчетных показателей уровня воздействия объекта на среду обитания человека, предоставить в уполномоченный орган заявление об изменении СЗЗ.

Пунктом 9 Правил № 222 предусмотрено направление в уполномоченный орган заявления об изменении СЗЗ при выявлении превышения гигиенических нормативов по результатам проведения исследований (измерений) атмосферного воздуха за контуром объекта в связи с техническим перевооружением объекта, изменением применяемых на объекте технологий производства продукции, а также вида разрешенного использования или назначения объекта в срок не более одного года со дня наступления указанных обстоятельств.

Таким образом, на предприятия возложена обязанность по проведению исследований атмосферного воздуха не только при установлении СЗЗ и реконструкции объектов капитального строительства, а также при изменении технологических процессов и применяемого оборудования, если это может повлечь изменение уровня поступления загрязняющих веществ в атмосферный воздух или уровней физического воздействия.

Кроме того, с 1 января 2025 г. начнут применяться требования п. 6 Правил № 222 об установлении СЗЗ до выдачи разрешения на строительство объектов капитального строительства и о предоставлении вместе с заявлением о выдаче разрешения на строительство копии решения об установлении или изменении СЗЗ (ч. 59 ст. 26 Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Установление СЗЗ влечет запрет на осуществление отдельных видов деятельности в ее границах (п. 5 Правил № 222). При этом запрещается размещение:

- ▶ жилой застройки, объектов образовательного и медицинского назначения, спортивных сооружений открытого типа, организаций отдыха детей и их оздоровления, зон рекреационного назначения и для ведения садоводства;
- ▶ объектов для производства и хранения лекарственных средств, объектов пищевых отраслей промышленности, оптовых складов продовольственного сырья и пище-



Предприятие должно обеспечить проведение исследований воздуха за контуром объекта, а в случае превышения гигиенических нормативов изменять СЗЗ.



вой продукции, комплексов водопроводных сооружений для подготовки и хранения питьевой воды, использования земельных участков в целях производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции, предназначенной для дальнейшего применения в качестве пищевой продукции.

Таким образом, при установлении СЗЗ земельные участки не изымаются у собственника, однако последний не имеет возможности осуществлять перечисленные виды деятельности в границах зоны (если земельный участок попадает в границы СЗЗ частично, то нельзя проводить работы на части земельного участка, попадающей в границы СЗЗ).

При этом собственник земельного участка вправе изменить вид разрешенного использования земельного участка (привести в соответствие с правовым режимом СЗЗ) и вести иные виды деятельности.

Правовые последствия несоблюдения гигиенических нормативов на границе СЗЗ

С учетом положений пп. 2.1 и 2.3 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 на границе СЗЗ должно обеспечиваться соблюдение гигиенических нормативов. Именно по этому критерию определяется размер СЗЗ. Однако для действующих предприятий предусмотрено исключение из общего правила.

Так, согласно п. 3.5 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, на территории с показателями фона выше гигиенических нормативов не допускается размещение промышленных объектов и производств, являющихся источниками загрязнения среды обитания и воздействия на здоровье человека. Для действующих объектов – источников загрязнения среды обитания человека разрешается проведение реконструкции или перепрофилирования производств при условии снижения всех видов воздействия на среду обитания до ПДК.

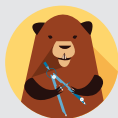
Согласно п. 71 СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) ме-

роприятий», эксплуатация объектов, создающих уровни воздействия, с учетом фона превышающие гигиенические нормативы на границе СЗЗ, осуществляется их правообладателями **при условии разработки и реализации санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий**, направленных на снижение уровней воздействия до допустимых на границе СЗЗ. При этом требование о разработке и реализации санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий не применяется в отношении выбросов загрязняющих веществ, для которых комплексным экологическим разрешением установлены технологические нормативы.

Таким образом, для действующих предприятий предусмотрена возможность установить СЗЗ, на границе которой не соблюдаются гигиенические нормативы при условии разработки, утверждения и реализации мероприятий, направленных на их достижение.

При этом такие предприятия обязаны контролировать уровень воздействия на границе СЗЗ и в случае недостижения нормативных значений воздействия после реализации мероприятий принять меры по изменению СЗЗ для приведения ее в соответствие с требованиями п. 2.3 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.

Если на границе СЗЗ будет установлено несоблюдение гигиенических нормативов при проведении контрольных (надзорных) мероприятий, это может повлечь правовые последствия в виде привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 6.3 КоАП РФ ▶ 29) и выдачи предписания о разработке проекта



СТАТЬЯ 6.3 КОАП РФ

Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от 100 до 500 руб.; на должностных лиц – от 500 до 1 тыс. руб.; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от 500 до 1 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 сут.; на юридических лиц – от 10 тыс. до 20 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 сут.



СЗЗ с обоснованием размеров СЗЗ, обеспечивающих соблюдение гигиенических нормативов.

Более того, существует риск предъявления требований о приостановлении деятельности производственных объектов предприятия по иску уполномоченного органа или прокуратуры.

Так, согласно ст. 24 Закона № 52-ФЗ, владелец производственного объекта обязан приостановить либо прекратить свою деятельность или работу отдельных цехов, участков, эксплуатацию зданий, сооружений, оборудования, транспорта, выполнение отдельных видов работ и оказание услуг в случаях, если при осуществлении указанных деятельности, работ и услуг нарушаются санитарные правила.

При этом, согласно разъяснениям Верховного Суда РФ (пп. 27, 28 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде»), при рассмотрении споров об ограничении, приостановлении либо прекращении деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, суд должен соблюдать баланс между потребностями общества в сохранении благоприятной окружающей среды и обеспечении экологической безопасности, с одной стороны, и решением социально-экономических задач – с другой.

При этом суду следует принимать во внимание не только факторы, обеспечивающие нормальную жизнедеятельность людей и организаций (например, применительно к деятельности градообразующих предприятий, теплоэлектроцентралей, очистных сооружений), но и соразмерность последствий прекращения (приостановления, ограничения) деятельности тому вреду окружающей среде, который может наступить как в результате продолжения данной деятельности, так и вследствие ее прекращения. Суд вправе отказать в иске об ограничении, приостановлении либо прекращении деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, в случае если ее приостановление либо прекращение противоречит общественным интересам.

Так, в пользу социально-экономической целесообразности рассмотрен спор по иску межрайонного природоохранного прокурора Московской области к ЗАО «Заготовитель»

об обязанности приостановить деятельность по эксплуатации (приему и размещению отходов) полигона ТБО «Кучино» до устранения нарушений санитарно-эпидемиологического законодательства, а именно до проведения оценки риска здоровью населения от полигона, разработки проекта сокращения СЗЗ полигона и согласования его в установленном порядке с органами Роспотребнадзора.

Апелляционным определением Московского областного суда от 15.06.2016 решение суда первой инстанции об удовлетворении требований прокурора отменено, в иске отказано.

Апелляционный суд указал, что вопреки положениям ст. 56 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», которая предусматривает возможность приостановления или ограничения деятельности за нарушение природоохранных требований, судебная коллегия приняла во внимание, что ЗАО «Заготовитель» совместно с ООО «Интер» своевременно принимает меры для устранения выявленных нарушений в области санитарно-эпидемиологического благополучия при эксплуатации полигона ТБО «Кучино» и приостановление их деятельности будет противоречить общественным интересам населения городского округа Балашиха [Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Московского областного суда от 15.06.2016 по делу № 2-939/2016 (33-14992/2016)].



Экономические последствия установления СЗЗ для лиц, эксплуатирующих производственные объекты

Установление СЗЗ влияет на права собственников и других правообладателей земель и иных объектов недвижимости, то есть влечет правовые и экономические последствия в виде возникновения у лица, эксплуатирующего объект с установленной СЗЗ, обязанности по возмещению убытков, вызванных ограничением прав владельцев земельных участков и других объектов недвижимого имущества.

При этом возможность получить денежную компенсацию приводит к ситуациям злоупотребления правом.

Пример

Наследником собственника земельного участка заявлены требования о взыскании с предприятия убытков, связанных с отказом в получении разрешения на строительство жилого дома на принадлежащем ему в порядке наследования земельном участке.

В обосновании иска указано, что на основании свидетельства о праве на наследство по закону истец является собственником земельного участка категории «Земли населенных пунктов», разрешенное использование – «Для индивидуального жилищного строительства».

После вступления в права наследования истец решил построить на земельном участке жилой дом. Однако в июле 2016 г. получил отказ в выдаче разрешения на строительство в связи с тем, что участок находится в зоне П-6 – «территория санитарно-защитных зон и санитарных разрывов, в границах которых размещение жилой застройки запрещено законом».

Суды установили, что предприятию в 1972 г. был предоставлен соседний земельный участок под строительство производственного объекта на основании акта выбора земельного участка, в 1988 г. построенный объект введен в эксплуатацию, объекту установлена СЗЗ.

Истец обратился к ответчику с требованием о возмещении 555 000 руб. убытков в виде компенсации стоимости земельного участка, которое осталось без удовлетворения.

Суд пришел к выводу об отказе в удовлетворении исковых требований, определив, что установлению ограничений в использовании спорного земельного участка предшествовало возникновению прав истца и его правопродшественника на спорный земельный участок, а именно: приобретение спорного земельного участка состоялось в 1994 г., уже после ввода в эксплуатацию в 1988 г. объекта, которому были установлены ЗОУИТ (охранная и санитарно-защитная зоны), тогда как, согласно п. 4 ст. 57 Земельного кодекса РФ, необходимым условием для возмещения лицу убытков является возникновение права собственности данного лица на такой участок до принятия решения об ограничении прав собственников земельных участков (Апелляционное определение Московского городского суда от 08.10.2021 № 33-35862/2021).

Возмещение убытков при ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, правообладателей расположенных на земельных участках объектов недвижимости урегулировано ст. 57 Земельного кодекса РФ, а ст. 57.1 этого кодекса устанавливает особенности возмещения убытков при ограничении прав в связи с установлением ЗОУИТ.

Возмещение убытков регулируется соглашением о возмещении убытков между лицом, имеющим право на возмещение, и правообладателем объекта, в связи с которым введены ограничения на использование недвижимого имущества (п. 12 ст. 57.1 Земельного кодекса РФ).

Условия соглашения и порядок его заключения подробно регламентированы Положением о возмещении убытков

при ухудшении качества земель, ограничении прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, а также правообладателей расположенных на земельных участках объектов недвижимости (утверждено постановлением Правительства РФ от 27.01.2022 № 59).

Основанием для заключения соглашения является направление правообладателем недвижимого имущества требования о возмещении убытков в течение пяти лет со дня установления, изменения ЗОУИТ либо со дня, когда лицо узнало или должно было узнать об установлении, изменении ЗОУИТ (ч. 3 ст. 57.1 Земельного кодекса РФ).

При определении размеров возмещения учитывается рыночная стоимость недвижимого имущества на день, предшествующий принятию решения об установлении СЗЗ (п. 3 ст. 57.1 Земельного кодекса РФ).

При этом, согласно ч. 7, 12, 14 ст. 107 Земельного кодекса РФ, собственник земельного участка и иного объекта недвижимости вправе требовать выкуп принадлежащего ему имущества. В этом случае убытки, связанные с установленными СЗЗ ограничениями, возмещению не подлежат.

Установление СЗЗ не приводит к изъятию земельного участка и лишению прав на участок, на котором нельзя осуществлять лишь отдельные виды деятельности. При этом необходимо учитывать, что закон предоставляет право выбора способа компенсации убытков, связанных с установлением ограничений прав на использование недвижимого имущества, его владельцу.

Например, в случае расположения земельного участка с видом разрешенного использования «Для индивидуального жилищного строительства» полностью в СЗЗ производственного объекта, правовой режим которой запрещает проживание граждан, собственник такого земельного участка вправе настаивать на выкупе участка, а не на возмещении убытков в виде разницы рыночной стоимости участка до и после установления зоны. ■

