

Н. В. Петрова^{1,2}, А. Д. Петров³, О. В. Усикова^{1,2}, П. В. Афонина¹*

Санитарно-защитные зоны как зоны с особыми условиями использования территорий

¹ Сибирский государственный университет геосистем и технологий, г. Новосибирск, Российская Федерация,

² Новосибирский государственный технический университет, г. Новосибирск, Российская Федерация,

³ Новосибирский государственный архитектурно-строительный университет, г. Новосибирск, Российская Федерация

*e-mail: natalyavpetrova@mail.ru

Аннотация. Одним из правовых инструментов по обеспечению экологической безопасности населения является установление санитарно-защитных зон, который многократно апробирован и широко применяется на протяжении многих лет. Однако процедуры обоснования, установления и контроля границ санитарно-защитных зон урегулированы не в полной мере, в связи с чем тема их разработки, согласования и установления в отношении разных объектов остается одной из самых обсуждаемых. Регулярные изменения нормативных требований в данной сфере, направленные на совершенствование процедур по установке санитарно-защитных зон, оставляют ряд не решенных вопросов. Поэтому авторами был выполнен анализ неоднозначных нормативных требований для каких объектов и в какие сроки должна быть установлена санитарно-защитная зона, а также представлены алгоритмы действий по ее разработке для разных ситуаций.

Ключевые слова: санитарно-защитная зона, зона с особыми условиями использования территорий, жилая застройка, источник воздействия на среду обитания, единый государственный реестр недвижимости

N. V. Petrova^{1,2}, A. D. Petrov³, O. V. Usikova^{1,2}, P. V. Afonina¹*

Sanitary protection zones as zones with special conditions for the use of territories

¹ Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russian Federation

² Novosibirsk State Technical University, Novosibirsk, Russian Federation

Abstract. One of the legal instruments for ensuring environmental safety of the population is the establishment of sanitary protection zones, which have been repeatedly tested and widely used for many years. However, the procedures for justifying, establishing and monitoring the boundaries of sanitary protection zones are not fully regulated, in connection with which the topic of their development, coordination and establishment in relation to various objects remains one of the most discussed. Regular changes in regulatory requirements in this area, aimed at improving the procedures for the establishment of sanitary protection zones, leave a number of unresolved issues. Therefore, the authors analyzed the ambiguous regulatory requirements for which objects and in what time frame a sanitary protection zone should be established and presented an algorithm of actions for its development.

Keywords: sanitary protection zone, zone with special conditions for the use of territories, residential development, source of impact on the environment, unified state register of real estate

Обилие нормативных требований, содержащихся в разных нормативно-правовых актах (НПА), создает «головную боль» для специалистов по экологической безопасности предприятий (экологов) при разработке проектной документации по установлению границ санитарно-защитных зон (СЗЗ). В этой связи в статье рассмотрены основные проблемы, имеющиеся в законодательстве относительно СЗЗ, а также основные изменения и их последствия.

Проект санитарно-защитной зоны преследует две главные цели: во-первых, соблюдение требований российского законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, во-вторых, определение размеров буферной зоны у проектируемого объекта, на которой нельзя размещать жилую застройку, рекреационные зоны и другие нормируемые территории, а у предприятий – оценку достаточности текущего размера СЗЗ и при необходимости разработать мероприятия по снижению негативного воздействия.

С 2003 по 2018 г. основным документом, устанавливающим требования к разработке проекта СЗЗ был СанПиН 2.2.1/1.1.1200-03, в соответствии с которым санитарно-защитная зона (СЗЗ) – это специальная территория с особым режимом использования, которая устанавливается вокруг объектов и производств, являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека. Также в документе была представлена санитарная классификация, устанавливающая 5 классов промышленных объектов, размер санзон которых зависит от уровня негативного воздействия на окружающую среду данными объектами и обеспечивает снижение такого воздействия на атмосферный воздух до гигиенических нормативов [1].

В 2018 г. Постановлением Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 были утверждены новые Правила установления СЗЗ (далее – Правила), которые внесли некоторую путаницу в среде специалистов по экологической безопасности, продлившуюся около года. В частности, требования, установленные в двух документах, содержат нормативно-правовую неопределенность по установлению СЗЗ, в частности для каких объектов и в какие сроки она должна устанавливаться. В соответствии с п. 1 Правил СЗЗ устанавливаются в отношении действующих, планируемых к строительству, реконструируемых объектов капитального строительства, являющихся источниками физического, химического и биологического воздействия на окружающую среду, в случае формирования за контуром объекта приземных концентраций, значения которых превышают 1 ПДК/ПДУ для жилой застройки и 0,8 ПДК для рекреационных зон [2]. А в соответствии с п. 1.2 СанПиН 2.2.1/1.1.1200-03 СЗЗ устанавливают для строящихся, вводимых в эксплуатацию, реконструируемых и действующих промышленных объектов, являющихся источником воздействия на среду обитания и здоровье человека, т. е. объектами уровня создаваемого загрязнения, от которых за пределами промплощадки превышают 0,1 ПДК и/или ПДУ [1].

На данный момент определение «контур объекта» в действующих НПА отсутствует. Росприроднадзор в разъяснительных письмах под контуром объекта предлагает понимать или границу земельного участка, принадлежащего объекту для ведения хозяйственной деятельности и оформленного в установленном по-

рядке, внесенного в единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) в соответствии с видом разрешенного использования, или границу объекта (здания, сооружения, объекта незавершенного строительства, единого недвижимого комплекса) в т.ч. когда земельный участок для ведения хозяйственной деятельности соответствующего объекта не оформлен в установленном порядке и не внесен в ЕГРН.

Также в 2018 году был принят Закон № 342-ФЗ, внесший изменения в Градостроительный (ГК РФ) и Земельный (ЗК РФ) кодексы Российской Федерации, в том числе изменил порядок установления СЗЗ и использования земельных участков в их границах. В соответствии с изменениями СЗЗ устанавливаются Роспотребнадзором, а отношения в части использования земельных участков, находящихся в границах санитарно-защитных зон, регулируются Земельным кодексом РФ [3].

Согласно этим изменениям СЗЗ из простой буферной зоны, отделяющей жилую зону от опасного производства, на которой сажали деревья и запрещали передавать под жилую застройку, превратилась в зону с особыми условиями использования (ЗООИТ). На законодательном уровне термин ЗООИТ закреплен в п. 4 ст. 1 ГК РФ, а неофициальное определение опубликовано на сайте Росреестра: ЗООИТ – «это территория в границах которых устанавливается определенный правовой режим в соответствии с законодательством РФ» [4]. Таким образом в границах ЗООИТ устанавливаются ограничения использования земельных участков, которые распространяются на все, что находится над и под поверхностью земель, следовательно, и в рамках СЗЗ устанавливается особый правовой режим использования земельного участка.

Отнесение СЗЗ к ЗООИТ предало больший вес ее правовому статусу и создало больше трудностей по ее установлению как для действующих, так и для строящихся объектов, так как появилось требование о включении Росреестром границ СЗЗ в единый государственный реестр недвижимости, после чего СЗЗ должна появиться на Публичной кадастровой карте.

Обязанность устанавливать СЗЗ до начала строительства объекта усложнила процесс разработки СЗЗ и усложнила ситуацию в строительстве уже на этапе получения разрешения, а введение нового этапа по составлению описания границ СЗЗ, а также отсутствие скоординированных межведомственных взаимодействий между Росреестром и Росприроднадзором увеличило время прохождения процедуры по установлению СЗЗ. В связи с этим 27 декабря 2019 года был принят закон № 455-ФЗ, наложивший временный мораторий на выполнение ряда требований, а также на закон от 03.08.2018 г. № 342, определивший СЗЗ как ЗООИТ и установивший обязанность по разработке СЗЗ до начала строительства объекта [5]. Предприятия уже с разработанными ориентировочными (расчетными) СЗЗ также получили послабления, в частности при отсутствии решения по новой форме по установлению СЗЗ, но при наличии санитарно-эпидемиологического заключения (СЭЗ) они получили отсрочку по его получению до октября 2019 г. При отсутствии всего пакета документов по установлению СЗЗ сроки на окончательное ее установление продлевались до января 2022 г. Хотя и эти сроки из-за пандемии законом от 27.12.2019 г. № 455-ФЗ продлили дей-

ствие моратория до октября 2022 г. для объектов, имеющих СЗЗ, и до января 2025 г. для объектов, не разработавших проект СЗЗ.

В конце декабря 2021 года законом № 447-ФЗ внесены очередные изменения в переходные положения по установлению ЗОУИТ. Согласно ст. 7 данного закона:

– ЗОУИТ считается установленной на срок до 01.01.2028 при условии, что на объекте установлена ЗОУИТ и утверждено описание местоположения ее границ;

– если границы ЗОУИТ установлены до 01.01.2025 г., но не внесены в ЕГРН, то необходимо это сделать в срок до 01.01.2028[6].

С 01.01.2025 г. все ориентировочные (предварительные, расчетные) СЗЗ прекратят свое действие, и как следствие ограничения по использованию земельных участков в границах таких СЗЗ также не будут действовать.

В отношении объектов, планируемых к строительству или реконструкции с 1 января 2025 г. застройщику, нужно будет устанавливать (или изменять) СЗЗ и вносить сведения о них в ЕГРН только после направления заявления о выдаче разрешения на строительство.

В связи с тем, что СЗЗ является также зоной с особыми условиями использования возникла необходимость учитывать нормы градостроительного законодательства и алгоритм разработки СЗЗ

С 1 марта 2021 г. вступил в силу СанПиН 2.1.3684–21. В соответствии с п. 70 данного документа содержание загрязняющих веществ не должно превышать гигиенические нормативы на территории жилой застройки 1 ПДК и в рекреационных зонах 0,8 ПДК. Также СанПиН разрешает эксплуатацию объектов, являющихся источниками физического, химического и биологического воздействия на окружающую среду только при условии разработки и реализации санитарно-противоэпидемиологических мероприятий. В соответствии с п. 72 данного документа такие мероприятия проводятся в отношении источников воздействия, создающих физическое, химическое и биологическое воздействие, превышающее 0,1 ПДК (ОБУВ) и (или) ПДУ) на границе земельного участка или полосы отвода для автомобильных и железных дорог, или на границе объекта недвижимости или участка недр [7].

Выполненный разбор нормативных требований позволяет сделать выводы о том, кому и в какие сроки (см. табл. 1) нужно устанавливать СЗЗ.

Таблица 1

Ситуация	Сроки и действия по установлению
1. СЗЗ не установлена (см. алгоритм действий по установлению)	Необходимо направить заявление об установлении СЗЗ в Роспотребнадзор до 01.01.2028
2. Границы СЗЗ установлены, но не внесены в ЕГРН	Внести границы в ЕГРН до 01.01.2028
3. Планируется строительство, реконструкция объекта	Устанавливать или изменять СЗЗ до 01.01.2025 г. не требуется. После проект СЗЗ разрабатывается до дня направления о выдаче разрешения на строительство

Анализ НПА позволяет выделить критерии по виду объектов и по источнику воздействия, определяющие объекты для которых устанавливаются санитарно-защитные зоны. СЗЗ устанавливаются в отношении объектов капитального строительства, к которым относятся здания, строения, сооружения, за исключением некапитальных строений. Некапитальными строениями признаются строения, сооружения, не имеющие прочной связи с землей и конструктивные характеристики которых позволяют осуществить их перемещение и (или) демонтаж и последующую сборку.

По источнику воздействия выделены два критерия по установлению СЗЗ. Данная ЗОУИТ устанавливается:

1. В отношении объектов, являющихся источниками физического, химического, биологического воздействия на среду обитания и здоровья человека. Такими источниками «являются объекты, для которых уровни создаваемого загрязнения за пределами промплощадки превышают 0,1 ПДК и /или ПДУ»[1].

2. В случае формирования за контурами объектов физического, химического, биологического воздействия, превышающего санитарно-эпидемиологические требования – 1 ПДК/ПДУ [7].

Таким образом, определение объекта как «источника воздействия» приравнивает его к объекту разработки проекта СЗЗ, но не делает его объектом по установлению СЗЗ. То есть, если уровень воздействия превышает 0,1 ПДК, но не превышает 1 ПДК (0,8 ПДК), то требуется обоснование (проект СЗЗ) отсутствия необходимости установления СЗЗ.

СЗЗ необходимо установить до 01.01.2028, за исключением расчетных СЗЗ.

Отнесение СЗЗ к ЗОУИТ изменило алгоритм ее установления, который представлен в таблице 2.

Таблица 2

Алгоритм установления СЗЗ при ее отсутствии

Этапы разработки	Примечания
Разработка проекта СЗЗ	Для разработки проекта: - собирают и оценивают достоверность и актуальность табличных, текстовых и графических исходных данных. К табличным относятся данные об источниках выбросов загрязняющих веществ (ЗВ) и источниках шума, которые берут для строящихся объектов из проектов строительства, для действующих из инвентаризации выбросов, либо проводят лабораторные исследования и измерения. К текстовым – характеристика технологий, структура производства, режим работы и т.п. К графическим – ситуационная карта-схема, генеральный план, топоплан и т.п.; - по данным ЕГРН и информационных систем обеспечения градостроительной деятельности оценивают земельные, градостроительные и санитарно-гигиенические ограничения для организации СЗЗ в соответствии с классом опасности объекта; - расчетным путем определяют размер СЗЗ по следующим факторам: оценка рисков здоровья населению для предприятий I и II классов опасности, физические факторы (шум, вибрация, ЭМИ, инфразвук, ИИ и др.), биологическое и химическое загрязнение атмосферного воздуха;

	- определяют интегральную СЗЗ по указанным факторам и ее графическому изображению, подготавливают карту-план границ СЗЗ в текстовом и графическом форматах; -разрабатывают программы натурных исследований воздуха по ЗВ и измерений физических воздействий для обоснования границы СЗЗ; - выполняют функциональное зонирование территории СЗЗ и устанавливают режим ее использования согласно ЗК РФ, ГК РФ.
Получение экспертного заключения СЭЭ	Пакет документов для получения заключения санитарно-эпидемиологической экспертизы (СЭЭ): - заявление на проведение экспертизы; - исходно-разрешительная документация; - ситуационный план (масштаб 1:2000), генплан (масштаб 1:500); - проект СЗЗ.
Получение бланка СЭЗ	Санитарно-эпидемиологическое заключение (СЭЗ) выдает Роспотребнадзор
Получение решения об установлении СЗЗ	Решение об установлении СЗЗ выдает Главный государственный санитарный врач РФ или субъекта РФ на основании представленных документов: описание границ СЗЗ, картографические материалы и проект СЗЗ, которые нужно представить в Роспотребнадзор
Внесение сведений о границах СЗЗ в Государственный кадастр недвижимости	СЗЗ считается установленной с даты внесения в Государственный кадастр недвижимости сведений о ее границах, для этого в орган кадастрового учета в электронном виде в формате XML направляются файлы: электронный документ, который воспроизводит сведения, содержащиеся в решении об установлении границ СЗЗ и карту (план) зоны с особыми условиями использования территорий.
Подтверждение достаточности СЗЗ в ее предложенных проектом границах	Для подтверждения проектных границ СЗЗ проводятся лабораторные исследования и измерения концентраций ЗВ и уровней физических факторов в контрольных точках, после чего формируется отчет о достаточности принятых размеров СЗЗ на основе подтверждения соблюдения ПДК вредных веществ и ПДУ по шуму в контрольных точках.
Алгоритм действий для установленной СЗЗ, у которой границы не внесены в ЕГРН	
Хозяйствующий субъект должен направить в Росреестр заявление о внесении сведений в ЕГРН (основание приказ Росреестра от 19.08.2020 № П/0310)	
Росреестр запросит сведения о проекте и решении об установлении СЗЗ в Роспотребнадзоре	
Сведения о границах СЗЗ вносятся в ЕГРН, а предприятию направляется уведомление	

Алгоритмы, представленные в таблице 2, позволяют сформировать четкое представление о порядке установления СЗЗ, что значительно облегчит деятельность специалистов в области экологической безопасности предприятий.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03. Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов.
2. Постановление Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон».
3. Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
4. https://rosreestr.gov.ru/press/archive/rubrika-slovar-terminy-i-ponyatiya-na-bukvu-z/?sphrase_id=4297400.

5. Федеральный закон от 27.12.2019 № 455-ФЗ «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».

6. Федеральный закон от 30.12.2021 № 447-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

7. 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) мероприятий.

© Н. В. Петрова, А. Д. Петров, О. В. Усикова, П. В. Афонина, 2025