



**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. Ломоносова**

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

МАГИСТРАТУРА

**Магистерская программа «Правовое регулирование использования
земель и создания объектов недвижимости»**

**Выпускная квалификационная работа
«Правовой режим санитарно-защитных зон»**

Андреева Анна Михайловна

Научный руководитель:

д.ю.н., профессор кафедры

экологического и земельного права

Волков Геннадий Александрович

Дата защиты: «__» _____ 2023 г.

Оценка: _____

Работа представлена на кафедру «__» _____ 2023 г.

Работа загружена в ЭБС «__» _____ 2023 г.

Москва 2023 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Теоретико-правовые основы санитарно-защитных зон	10
§ 1.1. Понятие, принципы, юридическое значение санитарно-защитных зон	10
§ 1.2. Общие правила установления, изменения, прекращения существования санитарно-защитных зон	29
Глава 2. Санитарно-защитные зоны, устанавливаемые в связи с размещением объектов капитального строительства.....	46
§ 2.1. Объекты капитального строительства, в связи с размещением которых устанавливаются санитарно-защитные зоны: понятие и виды.....	46
§ 2.2. Особенности установления санитарно-защитных зон в отношении отдельных объектов капитального строительства.....	60
Глава 3. Особенности правового режима земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон	68
§ 3.1. Ограничения использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон	68
§ 3.2. Юридические последствия нарушения законодательства при использовании земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон	81
Заключение	87
Список литературы	90

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы выпускной квалификационной работы. Переход России к возрождению национальной промышленности с объективной необходимостью потребовал реформирования правовой базы общественных отношений, связанных в том числе с вопросами предоставления, использования и правового режима земельных участков для занятия соответствующими видами деятельности.

Выступая на заседании Совета по стратегическому развитию и национальным проектам 15 декабря 2022 года, Президент России В.В. Путин особо подчеркнул, что одной из важнейших задач на 2023 год является укрепление технологического суверенитета и опережающий рост обрабатывающей промышленности¹.

В этом году исполнится пять лет со дня вступления в силу главы XIX Земельного кодекса РФ, устанавливающей новое правовое регулирование зон с особыми условиями использования территорий. Вместе с тем, многие из положений указанной главы не реализованы до сих пор. Так, согласно ст. 106 Земельного кодекса РФ Правительство РФ утверждает положение в отношении каждого вида зон с особыми условиями использования территорий, за исключением тех из них, которые возникают в силу федерального закона. В числе зон, ожидающих принятия такого положения, все это время находится и санитарно-защитная зона.

В стремлении развивать свой потенциал промышленный сектор сталкивается с противоречиями в существующем законодательстве, связанными с параллельным существованием нескольких нормативных правовых актов, регулирующих порядок установления, изменения, прекращения существования санитарно-защитных зон, особенности правового режима земельных участков, расположенных в таких зонах. Вместе с тем, не стоит забывать, что реализация намеченных государством

¹ Шесть ключевых задач в экономике России на 2023 год. Стенограмма выступления Владимира Путина на заседании Совета по стратегическому развитию и национальным проектам // Российская газета [Электронный ресурс]: URL: <https://rg.ru/2022/12/15/stenogramma-vystupleniia-vladimira-putina-na-zasedanii-soveta-po-strategicheskomu-razvitiu-i-nacionalnym-proektam.html> (дата обращения 28.02.2022).

целей в области промышленной политики не может идти вразрез с его экологической политикой, направленной, в частности, на обеспечение такого качества окружающей среды, которое необходимо для благоприятной жизни человека².

Актуальность данной темы вызвана также и тем, что необходимость соблюдения указанного баланса в условиях недостаточного, а порой и противоречивого правового регулирования породила самую разнообразную судебную практику, связанную с применением норм, регулирующих правовой режим санитарно-защитных зон.

В итоге, сложившаяся ситуация требует выработки обоснованных научных предложений по устранению пробелов и противоречий в законодательстве, а также единого подхода к пониманию сущности санитарно-защитных зон, их юридического значения, порядка установления и других вопросов, связанных с указанными зонами в целях обеспечения гарантий граждан и юридических лиц и недопущения злоупотребления в указанной сфере.

Цель исследования – изучение теоретических основ правового регулирования санитарно-защитных зон и анализ существующих проблем в рассматриваемой сфере для выработки предложений по совершенствованию указанного регулирования и развитию соответствующей правовой базы.

Достижение поставленной цели осуществляется путем решения **следующих задач:**

- проведение научного анализа сущности и назначения санитарно-защитных зон, четкой правовой оценки современного правового регулирования указанного института;
- системное рассмотрение понятия объектов, в связи с размещением которых подлежат установлению санитарно-защитные зоны, их

² Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ, 2017. № 17. Ст. 2546.

классификация и выявление места объектов капитального строительства в системе указанных объектов;

- обозначение круга ограничений, возлагаемых в связи с установлением санитарно-защитных зон и последствий несоблюдения указанных ограничений.

Методологическая база исследования. При подготовке работы использовались общенаучные методы научного познания: анализ, синтез, системный; а также частнонаучные: исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический, правового моделирования.

Степень научной разработанности темы. До недавнего времени в юридической литературе практически отсутствовали системные исследования, посвященные вопросам соотношения действующих нормативных правовых актов, регулирующих правовой режим санитарно-защитных зон, - Постановления Правительства РФ от 03.03.2018 г. № 222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» и Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов».

Хотя подробно разрабатывалась тема зон с особыми условиями использования территорий, затрагивались отдельные аспекты правового регулирования санитарно-защитных зон, они рассматривались и обсуждались в основном без сравнительно-правового анализа двух параллельно существующих нормативных правовых актов, регулирующих правовой режим санитарно-защитных зон, без детального анализа объектов, в отношении которых устанавливаются указанные зоны.

Теоретических комплексных исследований, демонстрирующих стройную систему, позволяющую на доктринальном уровне сложить четкое представление о правовом регулировании режима санитарно-защитных зон, в настоящее время недостаточно.

Теоретическую основу исследования составили труды А.П. Анисимова, Л.Е. Бандорина, А.В. Башарина, Г.А. Волкова, А.А. Воронцовой, А.К. Голиченкова, Н.М. Заславской, О.А. Золотовой, И.А. Игнатъевой, А.Р. Кирсанова, Д.Ф. Климова, О.И. Крассова, В.И. Краузе, П.В. Мунтяну, В.В. Петрова, Е.В. Старовой, Э.К. Трутнева.

В указанных работах проанализировано развитие законодательства о санитарно-защитных зонах; предложены определения основных категорий, объектов, в отношении которых устанавливаются санитарно-защитные зоны; высказаны предложения по совершенствованию регулирования правового режима указанных зон. Вместе с тем, недостаточный правовой анализ рассматриваемого института препятствует его эффективному использованию.

Научная новизна и теоретическая значимость исследования определяются тем, что в выпускной квалификационной работе комплексно проанализированы проблемы правового регулирования санитарно-защитных зон, которые ранее во всей своей совокупности в правовой литературе не рассматривались. Выделены виды объектов, в связи с размещением которых устанавливаются санитарно-защитные зоны. Уточнены основные дефиниции.

Практическое значение. Сделанные в настоящем исследовании выводы и предложения расширяют и углубляют представления российских юристов о сущности и юридическом значении санитарно-защитных зон, об особенностях их правового регулирования в новых условиях.

В исследовании предложены уточненные дефиниции, аргументированы предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. На основе анализа законодательства и правовой доктрины выработан системный подход к определению понятия «санитарно-защитная зона» и ее

юридическому значению. Для этого предложено их изложение в следующей редакции:

- Санитарно-защитная зона – это зона с особыми условиями использования территории, устанавливаемая вокруг объектов, являющихся источниками негативного воздействия на среду обитания и здоровье человека, размеры которой обеспечивают уменьшение указанного воздействия 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, и в пределах которой устанавливаются ограничения, запреты и особые обязанности по использованию земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства;

- Юридическое значение санитарно-защитной зоны состоит в обеспечении безопасности жизни и здоровья населения при эксплуатации объектов, являющихся источниками негативного воздействия, создании благоприятных условий для жизни и здоровья населения, гарантировании правомерной эксплуатации объектов путем установления особого правового режима, обеспечивающего баланс законных интересов общества и граждан и базирующегося на основных началах земельного законодательства.

2. На основе анализа судебной практики показаны отдельные способы (приемы) восполнения пробелов и правовой неопределенности в регулировании правового режима санитарно-защитных зон путем толкования норм Правил, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 03.03.2018 г. № 222, и СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 по отдельности и в их взаимосвязи. Такая практика не обеспечивает единообразие, что обуславливает необходимость системного, детального подхода к выработке положений, направленных на исключение дублирования и противоречия норм указанных нормативных правовых актов, отмену сроков, ограничивающих их действие. Это позволит разработать непротиворечивое правовое регулирование порядка установления, изменения, прекращения

существования санитарно-защитных зон и правового режима земельных участков, расположенных в границах таких зон.

3. Установлено, что существующее правовое регулирование потенциально позволяет исключить объекты некапитального строительства из круга объектов, требующих установления санитарно-защитных зон. В связи с этим предлагается уточнить определение объектов, в отношении которых устанавливаются санитарно-защитные зоны, следующим образом:

- к объектам, в отношении которых устанавливаются санитарно-защитные зоны, относятся действующие, планируемые к размещению, строительству, реконструируемые объекты, являющиеся источниками химического, физического, биологического воздействия на среду обитания человека, в случае формирования за контурами таких объектов химического, физического и (или) биологического воздействия, превышающего санитарно-эпидемиологические требования.

4. В ходе исследования установлен широкий круг объектов капитального строительства, в отношении которых устанавливаются санитарно-защитные зоны, в связи с чем предлагается их классификация для облегчения ориентирования всех заинтересованных лиц при составлении проектов санитарно-защитных зон, проведении экспертизы таких проектов и принятии решений об установлении, изменении или прекращении существования санитарно-защитных зон, по следующим критериям:

- сфера деятельности, в связи с которой созданы объекты;
- вид оказываемого объектами воздействия;
- круг нормативных правовых актов, регулирующих установление санитарно-защитных зон;
- время создания объекта капитального строительства;
- признак строительного и технологического этапа существования объекта капитального строительства;
- способ расчета размера санитарно-защитной зоны в отношении объекта капитального строительства.

5. В ходе анализа действующего правового регулирования и судебной практики выявлен круг проблем, нарушающих права и законные интересы лиц при установлении, изменении, прекращении существования санитарно-защитных зон, в связи с чем предлагается реформа законодательства в части:

- закрепления ответственности должностных лиц за несвоевременное внесение в Единый государственный реестр недвижимости сведений о санитарно-защитных зонах;

- установления правил взаимодействия правообладателя объекта, в отношении которого установлена санитарно-защитная зона с правообладателями земельных участков, расположенных в указанных зонах;

- отмены возможности использования лицами принадлежащих им объектов, запрещенных к размещению в санитарно-защитных зонах согласно действующему правовому регулированию, при условии возложения обязанности на правообладателей объектов, в связи с размещением которых установлены данные зоны, возместить указанным лицам убытки.

Апробация результатов исследования. Основные положения выпускной квалификационной работы были обсуждены и одобрены в ходе выступлений на ряде Международных научных конференций: «Ломоносов-2022» 20 апреля 2022 года; «IX Студенческий юридический форум “Парадигма права на современном этапе развития общества: от теории к практике”» 10-12 ноября 2022 года; отдельные положения исследования переведены на французский язык и представлены в ходе выступления на Международной научной конференции «Традиции и новации в системе современного российского права» 15 апреля 2022 года.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена целями и задачами работы. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трёх глав, заключения, списка использованной литературы.

Глава 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ САНИТАРНО-ЗАЩИТНЫХ ЗОН

§ 1.1. ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ, ЮРИДИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ САНИТАРНО-ЗАЩИТНЫХ ЗОН

Значение нормативного закрепления определения понятий трудно переоценить. Еще известный русский правовед В.Д. Катков писал: «Обладание ясными, общими понятиями есть необходимый элемент всякого знания и непрменный фактор всякого научного прогресса»³. Многие современные исследователи также отмечают, что понятийно-терминологическая неопределенность ведет к противоречиям в системе законодательства, интерпретациям в обход закона, произвольному применению законодательных нормативов⁴.

Также необходимо отметить, что, помимо дефиниций, ясность и единообразие в правовое регулирование вносят нормы, указывающие на определенную цель, назначение того или иного явления. Такие положения служат ориентиром как для развития дальнейшего нормативно-правового регулирования, так и для правоприменения, помогая определить юридическое значение того или иного явления в праве.

Именно поэтому изучение любого правового института необходимо начинать с изучения его понятия.

Что касается определения понятия «санитарно-защитная зона» (далее – «СЗЗ»), в настоящее время единообразного подхода к его формулировке нет ни в нормативных правовых актах, ни в юридической науке.

Законодательство не дает нам напрямую определения СЗЗ. Однако, исходя из положений ст. 104-105 Земельного кодекса Российской Федерации

³ Катков В.Д. К анализу основных понятий юриспруденции. – Харьков, 1903. – С. 50.

⁴ Абрамова А.И., Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н., Студеникина М.С., Чернобель Г.Т., Юртаева Е.А. Современные тенденции законодательного творчества // Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 73.

(далее – «ЗК РФ»)⁵, можно вывести, что это – вид зон с особыми условиями использования территорий (далее также – «ЗОУИТ»), устанавливаемый в целях, определенных законодательством, в границах которого устанавливаются ограничения использования земельных участков, которые ограничивают или запрещают размещение и/или использование расположенных на нем объектов недвижимости и/или ограничивают или запрещают использование земельных участков для осуществления видов деятельности, несовместимых с целями установления указанных зон. Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – «ГрК РФ») в целом не противоречит ЗК РФ в том, что СЗЗ – это вид ЗОУИТ, налагающий ограничения по использованию территорий (термин, более характерный для градостроительного законодательства) – п. 4 ст. 1 и п. 4 ч. 7 ст. 23 ГрК РФ⁶.

Под назначением СЗЗ, указанным в законодательстве, на наш взгляд, следует понимать защиту жизни и здоровья граждан как одну из целей установления ЗОУИТ, приведенных в ст. 104 ЗК РФ.

В то же время, представляется, что таких определений недостаточно, они слишком общие, а значит, должны быть конкретизированы в подзаконных актах. Согласно п. 1 ст. 105 ЗК РФ, по каждому виду ЗОУИТ Правительством РФ должно быть утверждено положение, которое, однако, в отношении СЗЗ пока не принято. Последний на настоящий момент проект положения, вынесенный для публичных обсуждений, в апреле 2021 г. получил отрицательное заключение Минэкономразвития России об оценке регулирующего воздействия⁷. Дальнейших движений по указанному проекту не было.

Таким образом, на данный момент основные акты, регулирующие отношения, связанные с СЗЗ, – это Постановление Правительства РФ от

⁵ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 06.02.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023) // СЗ РФ, 2001. № 44. Ст. 4147.

⁶ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 29.12.2022) // СЗ РФ, 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

⁷ Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о санитарно-защитных зонах и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». ID проекта 02/07/12-20/00112129 // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс]: URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=112129> (дата обращения 01.05.2022).

03.03.2018 г. № 222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон»⁸ (далее также – «Постановление Правительства РФ № 222» и «Правила» соответственно), а также действующие в части, не противоречащей ему,⁹ Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов»¹⁰ (далее – «СанПиН 03»).

Вышеуказанное Постановление Правительства РФ № 222 не содержит четкого определения СЗЗ. В то же время можно предположить, что абз. второй п.1 Правил, им утвержденных, предполагался как дефиниция. Тогда, СЗЗ – это зоны, устанавливаемые в отношении объектов капитального строительства, являющихся источниками химического, физического, биологического воздействия на среду обитания человека, в случае формирования за контурами объектов воздействия, превышающего санитарно-эпидемиологические требования.

Таким образом, из данной дефиниции "исчезли" СЗЗ, устанавливаемые в отношении объектов, не относящихся к капитальному строительству, например, кладбищ, а среди объектов воздействия не фигурирует здоровье человека, указана лишь среда его обитания. Упоминание назначения СЗЗ в Правилах отсутствует.

Что касается СанПиН 03, то в нем СЗЗ определяется как «устанавливаемая вокруг *объектов и производств*, являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека, специальная территория

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2018 № 222 (ред. от 03.03.2022) «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» // СЗ РФ, 2018. № 11. Ст. 1636.

⁹ Письмо Роспотребнадзора № 01/6290-2018-32 от 18.05.2018 «О применении постановления Правительства Российской Федерации от 03.03.2018 № 222 "Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон"» // СПС «Кодекс».

¹⁰ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 25.09.2007 № 74 (ред. от 28.02.2022) «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. № 28.

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». После дефиниции делается акцент на функциональном назначении СЗЗ как защитном барьере, обеспечивающем «уровень безопасности населения при эксплуатации *объекта* в штатном режиме».

Следует отметить, что в указанном определении учтено достаточно большое количество факторов: специальный режим устанавливаемой зоны; цель ее установления – уменьшение воздействия загрязнения на атмосферный воздух; критерии расчета ее размера – гигиенические нормативы, а в отдельных случаях величина приемлемого риска для здоровья населения. Однако в это же время не до конца понятно, почему дефиниция предусматривает установление СЗЗ вокруг соответствующих объектов и производств, а функциональное назначение указывает, что такая зона обеспечивает безопасность при эксплуатации в штатном режиме лишь объекта.

Думается, законодатель счел понятие объекта более широким и всеобъемлющим, однако, на наш взгляд, в таком случае не стоило изначально разграничивать в определении объект и производство, а указать, например, что СЗЗ устанавливается «вокруг объектов, в том числе производств».

Кроме того, следует отметить расхождение рассмотренного определения с дефиницией в документах, принятых в развитие вышеназванных актов. Так, по п. Б.13 Методических рекомендаций по технологическому проектированию ветеринарных объектов для животноводческих, звероводческих, птицеводческих предприятий и крестьянских (фермерских) хозяйств, СЗЗ – специальная территория с особым режимом использования, размер которой обеспечивает уменьшение

воздействия загрязнения на атмосферный воздух... до значений, установленных гигиеническими нормативами¹¹.

В приведенной формулировке вовсе отсутствует указание, вокруг чего устанавливается такая специальная территория, и, с учетом вышесказанного, думается, это оправдано. При этом, согласно указанному положению, исключается возможность расчета размера зон исходя из величин приемлемого риска для здоровья населения, что, казалось бы, предъявляет более строгие требования к СЗЗ предприятий агропромышленного комплекса, относящихся к I и II классу опасности, чем требования СанПиН 03. Вместе с тем, в п. 3.7. Методических рекомендаций указано, что размеры СЗЗ до ветеринарных объектов, входящих в состав животноводческих комплексов и ферм, определяются по СанПиН 03, а в отношении иных объектов СЗЗ установлен самими Методическими рекомендациями, что нивелирует возможность применения расчета размеров СЗЗ исключительно на основе гигиенических нормативов.

Таким образом, не ясно, почему определение, приведенное в Методических рекомендациях, не совпадает с закрепленным в СанПиН 03. Назначение же СЗЗ в процитированном документе от СанПиН 03 не отличается.

Существуют определения СЗЗ и в специальных федеральных законах. Например, Федеральный закон (далее также – «ФЗ») «О радиационной безопасности населения» содержит в ст. 1 определение СЗЗ как территории вокруг источника ионизирующего излучения, на который уровень облучения людей в условиях нормальной эксплуатации данного источника может превысить установленный предел дозы облучения для населения¹². Назначения или целей установления СЗЗ данный закон не раскрывает, однако

¹¹ РД-АПК 1.10.07.01-12. Система рекомендательных документов в агропромышленном комплексе Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. Методические рекомендации по технологическому проектированию. Методические рекомендации по технологическому проектированию ветеринарных объектов для животноводческих, звероводческих, птицеводческих предприятий и крестьянских (фермерских) хозяйств (утв. и введены в действие Минсельхозом России 06.07.2012) // М.: ФГБНУ "Росинформагротех", 2012.

¹² Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О радиационной безопасности населения» // СЗ РФ, 1996. № 3. Ст. 141.

другой ФЗ – «Об использовании атомной энергии» – предлагает в качестве такой цели защиту населения в районе размещения ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения (абзац первый ст. 31)¹³.

Принятый в развитие указанных ФЗ Свод правил 2.6.1.2216-07 «Санитарно-защитные зоны и зоны наблюдения радиационных объектов. Условия эксплуатации и обоснование границ» содержит следующее функциональное назначение СЗЗ: защитный барьер, обеспечивающий уровень безопасности населения при нормальной эксплуатации радиационного объекта¹⁴.

Представляется интересным тот факт, что и Закон, и Свод правил, по сути, видят назначение СЗЗ вокруг радиационных объектов в обеспечении безопасности населения, однако в СП 2.6.1.2216-07 при этом отмечается, что такое обеспечение достигается путем установления СЗЗ лишь при нормальной эксплуатации радиационного объекта. ФЗ же подобной оговорки не содержит.

Думается, в идеале СЗЗ должна устанавливаться с таким расчетом, чтобы даже при возникновении нештатных ситуаций безопасность населения какое-то время была обеспечена (например, до начала эвакуации людей из зараженной зоны). В то же время по факту границы СЗЗ вокруг указанных объектов определяются исходя из пределов годовой дозы облучения при их нормальной эксплуатации (Приложение № 1 к СП 2.6.1.2216-07).

Вместе с тем, стоит отметить, что согласно п. 1.3. СанПиН 03 и п. 2 Постановления Правительства РФ № 222, СЗЗ источников ионизирующего излучения регулируются исключительно специальными нормами, поэтому, на наш взгляд, не стоит сравнивать указанные в настоящем абзаце определения с теми, которые мы проанализировали ранее.

¹³ Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ (ред. от 28.06.2022) «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ, 1995. № 48. Ст. 4552.

¹⁴ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 29.05.2007 № 30 (ред. от 31.08.2020) «Об утверждении Санитарных правил СП 2.6.1.2216-07 "Санитарно-защитные зоны и зоны наблюдения радиационных объектов. Условия эксплуатации и обоснование границ"» // СПС «КонсультантПлюс».

Возвращаясь к более общим определениям СЗЗ, необходимо упомянуть и одно из самых неудачных из них, по нашему мнению, закрепленное в ст. 1 Модельного экологического кодекса для государств – участников СНГ. Согласно нему, СЗЗ представляет собой озелененную территорию специального назначения, отделяющую селитебную часть города от промышленного предприятия, размеры и организация которой зависят от характера и степени вредного влияния промышленности на окружающую среду¹⁵.

Интересно указание на обязательное озеленение данной зоны. В целом, согласно действующему правовому регулированию законодательно такое правило не закреплено. Однако в отдельных сводах правил озеленение упоминается. Так, в п. 8.6. СП 42.13330.2016 предусмотрено, что минимальную площадь озеленения санитарно-защитных зон следует принимать в зависимости от ширины зоны с учетом экологических норм и архитектурно-планировочных условий¹⁶.

А, например, п. 5.2. Московских городских строительных норм «Здания, сооружения и комплексы похоронного назначения»¹⁷ предусматривает такую функциональную зону по периметру кладбища как зону моральной (зеленой) защиты. Правда, до конца не ясно, относится ли эта зона непосредственно к территории кладбища или же к СЗЗ вокруг него. Исходя из взаимосвязанных положений указанного акта, думается, что возможны обе ситуации. Однако в любом случае данная зона должна быть.

В то же время нельзя не отметить, что в случае имплементации определения СЗЗ из Модельного кодекса в национальное законодательство при правоприменении обязательно встанет вопрос, кем и за чей счет будет

¹⁵ Модельный экологический кодекс для государств - участников Содружества Независимых Государств (общая часть) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, № 39, Часть 1, 2007 год.

¹⁶ СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89* (утв. Приказом Минстроя России от 30.12.2016 № 1034/пр) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Постановление Правительства Москвы от 10.06.1997 № 434 «Об утверждении Московских городских строительных норм "Здания, сооружения и комплексы похоронного назначения" (МГСН 4.11-97)" // СПС «КонсультантПлюс».

проводиться озеленение, какими растениями и т.д., но можно с уверенностью сказать, что такая обязанность была бы весьма полезна с точки зрения экологии. Как отмечается специалистами в данной сфере, такое озеленение могло бы быть отнесено к весьма экономичным природоохранным проектам.¹⁸

Что касается недостатков приведенной дефиниции, то сложно сказать, по какой причине объектом, вокруг которого устанавливается СЗЗ, в ней названо только промышленное предприятие. Ведь указанные зоны могут устанавливаться также вокруг кладбищ, объектов инфраструктуры, складских помещений и т.д., многие из которых не менее опасны для человека и окружающей среды, чем промышленные предприятия. Также не ясно, почему, согласно данному определению, СЗЗ должна отделять от предприятия именно город, как быть с другими населенными пунктами? Назначение СЗЗ в приведенном акте не указано вовсе.

Что касается науки, то и здесь единого определения СЗЗ не сложилось. Большинство авторов ограничиваются указанием на то, что СЗЗ – это одна из разновидностей ЗОУИТ¹⁹.

П.С. Долгополов полагает, что СЗЗ – это ЗОУИТ, направленные на «создание благоприятных условий для жизни и здоровья населения, в т.ч. путем реализации мер по предупреждению и устранению вредного воздействия на человека факторов среды обитания»²⁰. В данной дефиниции прослеживается влияние положений ст. 52 ФЗ «Об охране окружающей среды» в редакции, действовавшей до 01.01.2020 г., содержащей положение о том, что целью установления СЗЗ является охрана «условий жизнедеятельности человека, среды обитания растений, животных и других организмов вокруг промышленных зон и объектов хозяйственной и иной

¹⁸ Нестерова А.Э., Иванова Ю.П. Разработка проекта озеленения на территории санитарно-защитной зоны предприятия, как природоохранного мероприятия // ИВД. 2019. №1 (52). [Электронный ресурс]: URL: <http://www.ivdon.ru/ru/magazine/issue/136> (дата обращения 20.12.2022).

¹⁹ См., например: Кирсанов А.Р. «Недоустановленные» санитарно-защитные зоны, или О правовых основаниях и последствиях включения в правила землепользования и застройки ориентировочных и расчетных санитарно-защитных зон // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 7. С. 83 - 89.

²⁰ Долгополов П.С. Санитарно-защитные зоны // СПС «КонсультантПлюс».

деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду»²¹.

Основной недостаток приведенного определения, на наш взгляд, состоит в отсутствии указания на то, вокруг каких объектов должна устанавливаться СЗЗ. Такое неуказание – прямой путь к правовой неопределенности и злоупотреблениям, что недопустимо.

Российская энциклопедия по охране труда рассматривает СЗЗ как зону, отделяющую «жилые и общественные здания от промышленных предприятий, их отдельных зданий и сооружений с технологическими процессами, которые являются источниками вредного воздействия на здоровье людей (шум, запыленность, выбросы и др.)»²².

Главный недостаток указанного определения – указание на то, что СЗЗ отделяет здания от предприятий. Как мы уже писали ранее, согласно действующему нормативно-правовому регулированию, по ряду причин СЗЗ устанавливается не только вокруг каких-либо вредных предприятий или производств. Кроме того, указанная зона может отделять от вредного объекта не только жилые здания, но и садовые участки, огороды, пастбища и т.д.

Одним из наиболее полных из приведенных в научной литературе, является определение СЗЗ, предложенное П.В. Мунтяну: «Это зона с особыми условиями использования территории, устанавливаемая от недвижимого имущества, являющегося источником вредного воздействия на окружающую среду и здоровье человека, в целях недопущения такого воздействия на здоровье человека за её границами, отображаемыми в официальных источниках информации, и в пределах которой устанавливаются ограничения в виде запретов и обязанностей по

²¹ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023) // СЗ РФ, 2002. № 2. Ст. 133.

²² Российская энциклопедия по охране труда. — М.: НИЦ ЭНАС. Под ред. В. К. Варова, И. А. Воробьева, А. Ф. Зубкова, Н. Ф. Измерова. 2007. [Электронный ресурс]: URL: https://labor_protection.academic.ru/1391/САНИТАРНО-ЗАЩИТНАЯ_ЗОНА (дата обращения 20.12.2022).

соблюдению особого режима использования земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства»²³.

В указанном определении автор указал и то, вокруг чего устанавливается СЗЗ, и цели ее установления, не забыл и об особенностях правового режима зоны. В то же время, упоминание именно «недвижимого имущества» представляется не совсем оправданным хотя бы потому, что к недвижимости в соответствии со ст. 130 Гражданского кодекса РФ²⁴ относятся не только земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, но и иные объекты, связь которых с землей не имеет никакого значения (подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания). Соответственно, даже если такое судно будет являться источником вредного воздействия на окружающую среду и здоровье человека, установить СЗЗ в отношении него будет просто физически невозможно.

Представляется, что указание на то, что СЗЗ устанавливается в отношении объектов недвижимого имущества, с учетом того что понятие недвижимого имущества легальное, а его перечень также законодательно закреплён, может породить противоречия и злоупотребления при правоприменении. Для целей стабильного и предсказуемого правового регулирования в подобных определениях, на наш взгляд, лучше использовать более универсальные термины, например, «объект».

Не до конца ясна замена автором «среды обитания человека» на «окружающую среду». Согласно ФЗ «Об охране окружающей среды», последняя представляет собой совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Понятие среды обитания человека включает в себя явления и факторы окружающей (природной и искусственной) среды, определяющие

²³ Мунтяну П.В. Понятие санитарно-защитной зоны: подходы и определения // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2021. №5. С. 872.

²⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.04.2022) // СЗ РФ, 1994. № 32. Ст. 3301.

условия жизнедеятельности человека²⁵. Кроме того, уровень вредного воздействия объектов определяется исходя из существующих гигиенических нормативов, которые, как известно, определяют показатели качества окружающей среды именно применительно к здоровью человека²⁶, а не для компонентов природной среды в целом.

Даже п. 3 ст. 16 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», предусматривающий целью установления СЗЗ охрану атмосферного воздуха в местах проживания населения²⁷, указывает не на охрану воздуха вообще, а на его охрану именно в местах проживания населения, т.е. опять наблюдается связь именно со средой обитания человека. В связи с вышеизложенным, употребление термина «среда обитания» кажется более корректным.

Встречаются также и несколько необычные определения СЗЗ. Так, А.Е. Шуклина и И.И. Бочкарева²⁸ отмечают, что это «специальная территория вокруг источника негативного воздействия, на которой соблюдается особый режим», а ее установление является одним из способов обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

С последним утверждением, пожалуй, можно согласиться, поскольку такое обеспечение – основная цель ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», которым, собственно и предписывается необходимость установления СЗЗ. Что касается непосредственно определения СЗЗ, данного авторами, оно, на наш взгляд, несколько сужено хотя бы потому, что не указывает объект негативного воздействия и не задает никакого вектора определения размера данной зоны.

Главной задачей СЗЗ А.Е. Шуклина и И.И. Бочкарева называют «обеспечение необходимого уровня безопасности населения при

²⁵ Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ, 1999. № 14. Ст. 1650.

²⁶ См., например: Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. М.: Издательство БЕК, 1995. С. 198-199; Волков Г.А. Нормативы зон санитарной охраны источников водоснабжения как важнейшее звено эколого-правового механизма // Экологическое право. 2014. № 5. С. 32 - 38.

²⁷ Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ, 1999. № 18. Ст. 2222.

²⁸ Шуклина А.Е., Бочкарева И.А. Анализ изменений законодательства в отношении территорий санитарно-защитных зон // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2020. №2. С. 176.

эксплуатации объекта промышленности». Здесь главным недостатком, как уже описывалось ранее, является сведение источников негативного воздействия только к объектам промышленности, исключаящее тем самым целый ряд опасных объектов из перечня требующих установления СЗЗ.

Отдельные же авторы вообще определяют СЗЗ как «комплекс прав и обязанностей хозяйствующего субъекта, органов государственной власти, местного самоуправления и населения»²⁹. Сложно согласиться с тем, что какая-либо зона в принципе может являться комплексом прав и обязанностей. Сама по себе ЗОУИТ – это, прежде всего, некая часть территории с особым правовым режимом, а вот уже комплекс прав и обязанностей, на наш взгляд, является элементом такого режима. Соответственно, приравнивать СЗЗ к правам и обязанностям не только нецелесообразно, но и неправильно.

Проанализировав вышеуказанные дефиниции, необходимо отметить, что ни одна из них не лишена логических противоречий, однако, определение, закрепленное в СанПиН 03, является, по нашему мнению, наиболее полным, что позволяет, при определенных корректировках, а также с учетом выработанных научных позиций использовать его в качестве «основного» для целей правоприменения.

Отредактированное определение с учетом рассмотренных нами выше подходов могло бы выглядеть следующим образом: «СЗЗ – это зона с особыми условиями использования территории, устанавливаемая вокруг объектов, являющихся источниками негативного воздействия на среду обитания и здоровье человека, размеры которой обеспечивают уменьшение указанного воздействия 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, и в пределах которой устанавливаются

²⁹ Ломтев А.Ю., Еремин Г.Б., Мозжухина Н.А., Комбарова М.Ю., Мельцер А.В., Гюльмамедов Э.Ю. Современные проблемы применения санитарных правил о санитарно-защитных зонах и санитарной классификации предприятий, сооружений и иных объектов. Проблемы и перспективы развития // Гигиена и санитария. 2013. №6. С. 93.

ограничения, запреты и особые обязанности по использованию земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства».

Что касается юридического значения СЗЗ, то оно, на наш взгляд, кроется в целях установления СЗЗ и их назначении. На основании этого, можно утверждать, что основное юридическое значение СЗЗ видится в обеспечении безопасности жизни и здоровья населения при эксплуатации объектов, являющихся источниками негативного воздействия, а также в создании благоприятных условий для жизни и здоровья населения.

Относительно того, охватывает ли юридическое значение СЗЗ уменьшение или отсутствие вредного воздействия на окружающую среду за пределами границ такой зоны, на настоящий момент нет единого мнения. Так, О.А. Золотова видит целью установления СЗЗ защиту окружающей среды, жизни и здоровья населения³⁰. П.В. Мунтяну полагает это необоснованным без внесения соответствующих изменений в законодательство³¹. Действительно, исходя из действующего нормативно-правового регулирования, цель охраны окружающей среды в целом не очевидна.

В то же время, невозможно отрицать, что человек является частью компонентов природной среды, а значит, и частью окружающей среды вообще. Более того, акцент на назначении СЗЗ как на барьере, обеспечивающем безопасность населения, показывает его направленность на реализацию конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, что также может свидетельствовать и о направленности указания такого назначения на «решение задачи охраны окружающей среды в целом»³².

Помимо этого, юридическое значение СЗЗ видится в том, что ее установление можно назвать некоторой гарантией правомерной

³⁰ Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.06 / Золотова Олеся Александровна; [Место защиты: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ]. - Москва, 2013. С.133-134.

³¹ Мунтяну П.В. Указ соч. С. 870.

³² Волков Г.А. Указ.соч. С. 32 - 33.

эксплуатации объектов промышленности³³, ведь при ее отсутствии функционирование соответствующего производства не будет отвечать требованиям законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения³⁴.

Рассматривая юридическое значение СЗ нельзя не затронуть принципы земельного права, которые, во-первых, должны соблюдаться при ее установлении, а во-вторых, сами обеспечиваются благодаря установлению такой зоны.

Теория права определяет принципы как «выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его создание, основы и закреплённые в нём закономерности общественной жизни»³⁵.

Принципы именно земельного права видятся учеными в качестве элемента «основных начал правового регулирования земельных отношений»³⁶. Отдельное определение присуще принципам земельного права, закреплённым в правовых нормах закона. Г.А. Волков указывает, что таковые «являются законодательными предписаниями, которые выражают и закрепляют принципы земельного права, становятся нормами-принципами, которые не только выступают как самостоятельная разновидность юридических норм, но и имеют важное практическое значение»³⁷.

Особенности норм-принципов состоят в том, что это нормы особого рода, которые обладают «высшей юридической силой, позволяющей упорядочить соответствующие социальные отношения; универсальным содержанием, позволяющим принципам оказывать руководящее воздействие

³³ Климов Д.Ф. Правовой механизм реализации права государственной (федеральной) собственности на земли промышленности в Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.06 / Климов Дмитрий Феликсович; [Место защиты: Ин-т государства и права РАН]. - Москва, 2009. С. 106.

³⁴ Ст. 6.3. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 16.04.2022) // СЗ РФ, 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³⁵ Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия : опыт комплексного исследования. – М. : Статут, 1999. – С. 183.

³⁶ Волков Г.А. Основные начала земельного права // Экологическое право. 2022. № 1. С. 10 – 16 // СПС «КонсультантПлюс»

³⁷ Там же.

на всех субъектов, все сферы социальных отношений в пределах государства; императивным характером воздействия»³⁸.

Основные принципы земельного законодательства, напомним, содержатся в ст. 1 ЗК РФ. Среди них 1) учет значения земли как основы жизни и деятельности человека; 2) приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества; 3) приоритет охраны жизни и здоровья человека; и другие.

Думается, что в той или иной степени все закрепленные в указанной статье принципы применимы к СЗЗ. Вместе с тем, несмотря на то, что в данной статье они перечислены как равнозначные, при рассмотрении правового регулирования СЗЗЗ, на наш взгляд, наиболее важным, системообразующим, является принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека.

Согласно этому принципу 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 воздействие на его здоровье, даже если это потребует больших затрат.

Хотя в ст. 1 ЗК РФ данный принцип поименован третьим по счету, именно он является краеугольным при определении назначения СЗЗ. Во-первых, потому, что он перекликается с конституционным принципом, согласно которому человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ)³⁹.

Во-вторых, существо данного принципа так или иначе сочетается с разными аспектами других принципов, закрепленных в ст. 1 ЗК РФ.

³⁸ Осавелюк Е.А. Конституционно-правовые основы статусных полномочий высших органов государственной власти : монография / отв. ред. Б.С. Эбзеев. – Москва : Проспект, 2020. С. 23.

³⁹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.

Кроме того, правильность такого вывода подтверждает то, что положения СанПиН 03, указывающие на функциональное назначение СЗЗ как защитного барьера, обеспечивающего надлежащий уровень безопасности населения, а также перечень объектов, не допустимых к размещению в границах СЗЗ, говорят о том, что установление СЗЗ целиком и полностью направлено именно на охрану жизни и здоровья человека.

Другие принципы, закрепленные в данной статье, являются при определении юридического значения СЗЗ производными от рассмотренного выше. Например, принцип, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства. Он в полной мере применим к СЗЗ, поскольку это, в первую очередь, зона с особым правовым режимом.

В свою очередь, соблюдение правового режима, информирование о нем, своевременное отражение принадлежности земельных участков к указанной зоне – гарантия соблюдения принципов не только земельного права, но и таких конституционных принципов, как, с одной стороны, права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии, так и, с другой стороны, свободы предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34, 42 Конституции РФ).

Кроме того, принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком, также играет немаловажную роль при определении юридического значения СЗЗ.

Во-первых, благодаря ему обеспечивается свободное владение, пользование и распоряжение правообладателями промышленных объектов, принадлежащими им земельными участками в целях реализации своего права

заниматься предпринимательской деятельностью. Во-вторых, гарантируется компенсация убытков правообладателям земельных участков, попадающих в СЗЗ, за умаление их возможностей по свободному владению, пользованию и распоряжению принадлежащими им земельными участками.

Таким образом, исходя из проанализированных выше вариантов определения юридического значения СЗЗ в совокупности с принципами земельного права, лежащими в основе такого значения, можно предложить следующее.

Юридическое значение СЗЗ состоит в обеспечении безопасности жизни и здоровья населения при эксплуатации объектов, являющихся источниками негативного воздействия, создании благоприятных условий для жизни и здоровья населения, гарантировании правомерной эксплуатации объектов путем установления особого правового режима, обеспечивающего баланс законных интересов общества и граждан и базирующегося на основных началах земельного законодательства.

Место санитарно-защитных зон в системе зон с особыми условиями использования территории. Особое значение СЗЗ обусловлено также и особым местом указанной зоны в системе зон с особыми условиями использования территории. Ранее уже неоднократно упоминалось, что согласно действующему законодательству СЗЗ – это один из видов ЗОУИТ.

О.А. Золотова классифицирует СЗЗ как охранную зону, объектом которой являются объекты и комплексы антропогенного характера⁴⁰. Представляется, что называть санитарно-защитную зону охранной терминологически некорректно. Некоторые авторы представляют СЗЗ в качестве ЗОУИТ, устанавливаемой в целях защиты населения⁴¹. В данном случае не совсем понятно, от чего подразумевается эта защита. А.А. Воронцова и Н.М. Заславская относят СЗЗ к зонам, предназначенным для защиты окружающей среды от негативного воздействия опасного

⁴⁰ Золотова О.А. Указ. соч. С. 78-79.

⁴¹ Зоны с особыми условиями использования территорий // Юрист компании. Практический журнал для юриста [Электронный ресурс]: URL: <https://www.law.ru/article/23075-zony-s-osobymi-usloviyami-ispolzovaniya-territoriy> (дата обращения: 24.02.2023).

(промышленного) объекта⁴². На наш взгляд, с указанной позицией стоит согласиться за одним исключением. Указание в скобках на промышленный характер объекта несколько сужает круг объектов, в связи с размещением которых устанавливается СЗЗ: исключаются, например, кладбища, физкультурно-оздоровительные сооружения, ветлечебницы и т.д.

Вместе с тем, понятно, почему авторы не оставили словосочетание «опасный объект», ведь в таком случае казалось бы, что СЗЗ должны устанавливаться и в отношении природных объектов, несущих в себе опасность для окружающей среды в целом. Учитывая вышеизложенное, предлагаем заменить слово «промышленный» в скобках на слово «антропогенный». В остальном же указанное определение места СЗЗ в системе ЗОУИТ представляется наиболее удачным: указана и их функциональная характеристика как защитных, и то, что и от чего указанные зоны призваны защищать.

На основании приведенного анализа нормативных правовых актов и научной литературы относительно определения, юридического назначения СЗЗ и их места в системе ЗОУИТ, хотелось бы еще раз подчеркнуть уникальный характер этих зон, их направленность на защиту жизни и здоровья человека при одновременном соблюдении баланса всех участников земельных отношений.

В связи с вышеизложенным, полагаем, было бы целесообразно изменить определение, данное в Правилах, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 222, включить в Правила указание на юридическое значение СЗЗ, а впоследствии включить откорректированное определение и юридическое значение в будущее положение о СЗЗ.

Кроме этого, необходимо привести в соответствие с указанными определением и юридическим назначением иные нормативно закрепленные

⁴² Воронцова А.А., Заславская Н.М. Правовой режим зон с особыми условиями использования территории // Экологическое право. 2019. № 2. С. 10 – 14. // СПС «КонсультантПлюс».

дефиниции, а также учитывать их в случае унификации норм национального законодательства с положениями международных актов.

§ 1.2. ОБЩИЕ ПРАВИЛА УСТАНОВЛЕНИЯ, ИЗМЕНЕНИЯ, ПРЕКРАЩЕНИЯ СУЩЕСТВОВАНИЯ САНИТАРНО-ЗАЩИТНЫХ ЗОН

Порядок установления СЗЗ регулируется ЗК РФ, Федеральным законом от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – «Закон № 52-ФЗ»), Федеральным законом от 03.08.2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – «Закон № 342-ФЗ»)⁴³, Постановлением Правительства РФ № 222 и СанПиН 03.

Согласно ст. 105–106 ЗК РФ СЗЗ являются зонами с особыми условиями использования территорий, в отношении которых Правительством РФ должно быть утверждено положение. То же предписывает и абзац второй п. 2 ст. 12 Закона № 52-ФЗ. В то же время на настоящий момент такое положение не принято, что и явилось причиной одновременного сосуществования вышеуказанных нормативных правовых актов.

При этом Правила регулируют порядок установления, изменения и прекращения существования СЗЗ и условия использования земельных участков, расположенных в границах таких зон. А СанПиН 03, применяемые в части, не противоречащей Правилам, главным образом устанавливают санитарную классификацию промышленных объектов и размеры ориентировочных СЗЗ для них.

Важно отметить, что Постановление Правительства РФ № 222 – самый поздний из указанных нормативных правовых актов, регламентирующих режим СЗЗ. Именно поэтому утвержденные им Правила установления СЗЗ в наибольшей степени соответствуют новому общему регулированию ЗОУИТ, закрепленному в ст. 106 ЗК РФ. В то же время, указанное Постановление не

⁴³ Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 2018. № 32 (Часть II). Ст. 5135.

учитывает всех особенностей, предусмотренных упомянутой статьей. Более того, в данный момент установлен переходный период вступления в силу новых норм ЗК РФ о ЗОУИТ, в связи с чем даже те положения, которые предусмотрены Правилами, в настоящее время действуют не в полном объеме.

До появления Постановления Правительства РФ № 222 предусматривались два способа определения размера СЗЗ: в соответствии с нормативными размерами, установленными СанПиН 03 для различного рода объектов (нормативная или ориентировочная СЗЗ), или на основании разрабатываемого правообладателем объекта, в отношении которого устанавливается СЗЗ, проекта такой зоны.

В последнем случае на основании указанных в проекте СЗЗ расчетов изначально устанавливалась расчётная (предварительная) СЗЗ, а затем по результатам наблюдений и измерений утверждалась уже установленная (окончательная) СЗЗ. Разработка проекта СЗЗ для объектов I–III классов опасности являлась обязательной.

После вступления в силу Правил, нормативные (ориентировочные) и расчетные (предварительные) СЗЗ на основании только размеров, указанных в СанПиН 03, без разработки проекта СЗЗ не устанавливаются, а ранее установленные указанные зоны прекращают свое существование с 01.01.2025 г. (ч. 13 ст. 26 Закона № 342-ФЗ).

Таким образом, можно сказать, что на данный момент существуют две, если их так можно назвать, «категории» СЗЗ: «старые», т.е. установленные на основании СанПиН 03 и действующие до настоящего времени, и «новые», установленные или подлежащие установлению в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 222. Процедуры установления таких «новых» СЗЗ, а также изменения или прекращения существования СЗЗ в соответствии с указанным Постановлением происходят следующим образом.

Вообще, Правила предусматривают установление СЗЗ еще до получения застройщиком разрешения на строительство (далее – «РНС»). Так,

согласно п. 6. Правил, при планировании строительства или реконструкции объекта застройщик не позднее чем за 30 дней до дня направления в соответствии с ГрК РФ заявления о выдаче РНС представляет в уполномоченный орган заявление об установлении или изменении СЗЗ. По окончании же строительства, в срок не более года со дня ввода в эксплуатацию построенного или реконструированного объекта, в отношении которого установлена или изменена СЗЗ, его правообладатель обязан обеспечить проведение исследований атмосферного воздуха и уровней физического и/или биологического воздействия на него за контуром объекта. И если по результатам таких исследований выявится необходимость изменения ранее установленной СЗЗ, правообладатель объекта обязан представить в уполномоченный орган заявление об изменении СЗЗ.

Однако в настоящее время такая процедура не применяется (п. 1 ч. 16.1. ст. 26 Закона № 342-ФЗ), она начнет свое действие лишь с 01.01.2025 г. В переходный период (т.е. если строительство объекта начато в период с 04.08.2018 г. по 01.01.2025 г.) правообладатель объекта, в связи с размещением которого должна быть установлена СЗЗ, обязан обратиться в уполномоченный орган с соответствующим заявлением не позднее 3 месяцев с даты возникновения права на указанный объект (ч. 18 ст. 26 Закона № 342-ФЗ).

При этом до конца не понятно, на основании чего должна быть установлена такая зона. По мнению некоторых правоведов, «учитывая, то СЗЗ устанавливается уже после создания объекта, очевидно, она должна устанавливаться сразу по результатам измерений, а не расчётов»⁴⁴.

Стоит отдельно отметить, что «двухступенчатая» процедура установления СЗЗ, предусмотренная СанПиН 03 (сначала расчетная, потом установленная СЗЗ), по сути, сохранилась. Только этапы стали несколько другими: сначала зона устанавливается согласно расчетам, приведенным в

⁴⁴ Юридический справочник застройщика, 6-я редакция / Под ред. Д.С. Некрестьянова. – СПб, 2021. С. 93.

проекте, еще до получения РНС, а затем, по результатам проведенных после ввода объекта в эксплуатацию расчетов, изменяется.

Такой «последовательный» процесс установления СЗЗ мыслится некоторыми авторами как своеобразная «гарантия обеспечения достаточного для защиты населения от негативного воздействия размера»⁴⁵ СЗЗ. Действительно, установление СЗЗ только по результатам расчетов, без обязательного проведения дальнейших измерений для целей дальнейшей корректировки размера СЗЗ, не обеспечивало бы нормативно закрепленного назначения зоны в качестве защитного барьера, обеспечивающего уровень безопасности населения при эксплуатации объекта, а являлось бы лишь фикцией.

Еще одним основанием для установления СЗЗ являются случаи технического перевооружения объекта; изменения применяемых на объекте технологий производства продукции; изменения вида разрешенного использования (далее также – «ВРИ») или назначения объекта; прекращения эксплуатации или ликвидации (в т.ч. сноса) объекта накопленного вреда окружающей среде, *при условии выявления превышения установленных гигиенических нормативов* по результатам исследований атмосферного воздуха, уровней физического и/или биологического воздействия на него за контуром объекта, проведенных правообладателем объекта в срок не более года со дня наступления какого-либо из вышеуказанных обстоятельств.

Здесь стоит обратить внимание на то, от чего рассчитываются границы СЗЗ. СанПиН 03 четко определяет, что в зависимости от характеристики выбросов и их источников точками отсчета могут служить либо непосредственно источники химического, биологического и/или физического воздействия, либо граница земельного участка (промышленная площадка).

Правила похожего положения не содержат, в связи с чем можно предположить, что на настоящий момент границы СЗЗ рассчитываются от

⁴⁵ Старова Е.В. Правовое регулирование предоставления и использования земельных участков для размещения и эксплуатации промышленных объектов : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.06 / Старова Екатерина Владимировна; [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. - Москва, 2010. С. 147.

точек, указанных в СанПиН 03. Вместе с тем Правила указывают, что СЗЗ устанавливаются в случае формирования за контурами объектов химического, физического и (или) биологического воздействия, превышающего санитарно-эпидемиологические требования, при чем никаких комментариев относительно того, что можно считать контуром объекта, не дается.

Некоторым исследователям это дало повод утверждать, что Правилами предусмотрено установление СЗЗ от контуров объекта⁴⁶, однако, полагаем, что это не так. Представляется, что составители Правил имели в виду, что контуры объекта служат аналогом границ промышленной площадки, т.е. что источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека будут являться лишь те объекты, для которых уровни создаваемого загрязнения за пределами контуров объекта превышают 0,1 ПДК и/или ПДУ⁴⁷.

Хотя, действительно, можно согласиться с авторами, предлагающими все-таки внести в Правила определение понятия «контур объекта»⁴⁸. Думается, это определение могло бы выглядеть следующим образом: «Контур объекта – граница земельного участка, предназначенного для ведения хозяйственной деятельности и оформленного в установленном порядке, на котором расположен объект, являющийся источником негативного воздействия на среду обитания и здоровье человека».

Отсутствие указанного определения может порождать дискуссии не только о том, что является точкой отчета при определении границ СЗЗ, но и о том, в каких именно местах необходимо проводить контрольные измерения при установлении необходимости установления или изменения СЗЗ, что может повлечь как необоснованные ограничения, налагаемые на субъектов предпринимательской деятельности, так и нарушение права граждан на благоприятную окружающую среду.

⁴⁶ Шуклина А.Е., Бочкарева И.А. Указ. соч. С. 178.

⁴⁷ См. абзац второй п. 1.2. СанПиН 03.

⁴⁸ Бадаева Е.А., Булавина И.Д. Несовершенство законодательства в области установления санитарно-защитных зон предприятий, объектов и иных сооружений по результатам санитарно-эпидемиологической экспертизы проектов // Здоровье – основа человеческого потенциала: проблемы и пути их решения. 2020. №1. С. 325.

Что касается изменения СЗЗ, то помимо ранее упомянутого изменения в связи с вводом объекта в эксплуатацию (положение применяется с 01.01.2025 г.), оно предусмотрено также в случаях технического перевооружения объекта; изменения применяемых на нем технологий; изменения ВРИ или назначения объекта; прекращения эксплуатации или ликвидации (в т.ч. сноса) объекта накопленного вреда окружающей среде, *в случае изменения уровней физического и/или биологического воздействия* на среду обитания человека по сравнению с уровнем воздействия, исходя из которого ранее была установлена СЗЗ. Изменение СЗЗ может быть в виде как сокращения размера СЗЗ, так и его увеличения, при этом законодатель не ограничивает ни тот, ни другой вариант изменения конкретными максимально допустимыми величинами.

В трех вышеупомянутых случаях СЗЗ также могут и прекратить свое существование, если по результатам проведенных правообладателем объекта в указанный срок исследований уровень физического и/или биологического воздействия на среду обитания человека изменился относительно того уровня, исходя из которого зона была установлена ранее, настолько, что отпала необходимость в наличии СЗЗ.

Помимо этого, заявление о прекращении существования СЗЗ должно быть подано в срок не более месяца со дня наступления соответствующих обстоятельств: при прекращении эксплуатации, ликвидации (в т.ч. сносе) объекта, не являющегося объектом накопленного вреда окружающей среде, изменения ВРИ или назначения такого объекта, предусматривающего осуществление деятельности, в результате которой за контурами объекта его химическое, физическое и (или) биологическое воздействие на среду обитания человека не превышает установленных гигиенических нормативов; а также при принятии решения об установлении приаэродромной территории с выделенной на ней седьмой подзоной, предусмотренной пп. 7 п. 3 ст. 47 Воздушного кодекса РФ.

Важной новеллой Правил стало предоставление права третьим лицам, не являющимся правообладателями объектов, провести исследования и измерения атмосферного воздуха и уровней воздействия на него за контуром существующего или ранее существовавшего объекта, по результатам которых, при наличии соответствующих оснований, представить в уполномоченный орган заявление об изменении или прекращении существования СЗЗ.

При этом необходимо отметить, что для реализации указанного права необходимо соблюдение нескольких условий. Во-первых, цель изменения СЗЗ должна заключаться в уменьшении ее размеров и/или прекращении действия отдельных ограничений использования земельных участков, расположенных в ее границах, а во-вторых, должно отсутствовать соответствующее заявление правообладателя объекта.

Здесь важно отметить два момента. Во-первых, удовлетворение заявления, поданного третьим лицом, не зависит от согласия правообладателя объекта, если он не докажет, что вышеупомянутое изменение СЗЗ каким-то образом ущемляет его права. Так, в 2018 г. ООО «Тиккурила» обратилось в Арбитражный суд с заявлением об оспаривании решения Управления Роспотребнадзора об установлении СЗЗ в сокращенном размере, ссылаясь на отсутствие своего волеизъявления на уменьшение СЗЗ. В 2013 г. для Общества была установлена СЗЗ 150 м во всех направлениях от границ промышленной площадки, на которой на тот момент находилось два производства. Решение о сокращении размера СЗЗ Роспотребнадзор обосновал закрытием одного из них. Суд отказал в удовлетворении требований Общества, указав, что оно не объяснило, каким образом оспариваемое решение нарушает его права и законные интересы, и что оспариваемое решение не возлагает на Общество никаких дополнительных обязанностей. Доводы Общества о невозможности восстановить ликвидированное производство № 2 в границах новой СЗЗ, также было признано несостоятельным, т.к. оно не лишено права использовать

современные технологии производства в целях минимизации негативного воздействия на окружающую среду и возможности в любой момент обратиться в Роспотребнадзор с заявлением об установлении новых границ СЗЗ, если полагает, что вновь установленная СЗЗ некорректна⁴⁹.

Во-вторых, возникает вопрос, почему третьим лицам не предоставлено право проводить исследования и подавать по их результатам заявления об установлении СЗЗ или об изменении их размеров в сторону увеличения? Возможно, это связано с тем, что установление СЗЗ или ее изменение в сторону увеличения по заявлению третьих лиц исключает возможность участия в данной процедуре правообладателя (или застройщика) объекта, в то время как таким решением (в отличие от уменьшения или прекращения существования СЗЗ) на него могут быть возложены дополнительные обязанности.

Вместе с тем, важно заметить, что у заинтересованных лиц всегда остается возможность требовать установления СЗЗ в судебном порядке. Так, например, ООО «Армада» обратилось в суд с исковым заявлением к ФГБУН ТИБОХ ДВО РАН об обязанности обратиться с заявлением в Управление Роспотребнадзора об установлении СЗЗ в отношении промышленной площадки и здания лабораторного корпуса с пристройкой в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 222.

Иск мотивирован тем, что несовершение ответчиком действий по установлению СЗЗ нарушает законные права и интересы общества как смежного землепользователя и застройщика земельного участка в соответствии с выданным истцу РНС.

На земельном участке, предоставленном ФГБУН "ТИБОХ ДВО РАН", находится лаборатория микробиологии, осуществляющая работу с условно-патогенными бактериями 3 и 4 групп.

⁴⁹ Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области 08 июня 2020 года по делу № А56-119374/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

Учитывая неопределенность по наличию (либо отсутствию) на смежной границе земельных участков сторон спора и за ее пределами допустимых концентраций загрязняющих веществ для атмосферного воздуха, суды пришли к обоснованному выводу о том, что длительное необращение ФГБУН "ТИБОХ ДВО РАН" в уполномоченный орган с заявлением об установлении СЗЗ нарушает законные права и интересы ООО "Армада", как собственника земельного участка в части его использования в соответствии с разрешенным использованием (для многоэтажного жилищного строительства)⁵⁰.

Итак, проанализировав вышеуказанные основания для установления, изменения и прекращения существования СЗЗ и их особенности, можно отметить, что перечень таких оснований исчерпывающим образом закреплен в Правилах. При их наличии, для дальнейшего движения процедуры, в первую очередь, необходимо заявление от правообладателя.

Соответствующее заявление представляется, в зависимости от основания, застройщиком, правообладателем объекта, иными лицами в уполномоченный орган на бумажном носителе лично или посредством почтовой связи либо в форме электронных документов. Органами, уполномоченными рассматривать такие заявления, являются территориальные органы Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзора) в отношении объектов II - V классов опасности, согласно главе VII СанПиН 03 и Роспотребнадзор в отношении остальных объектов⁵¹.

При подаче заявления об установлении или изменении СЗЗ к нему также прилагаются проект СЗЗ и экспертное заключение о проведении санитарно-эпидемиологической экспертизы в отношении такого проекта. К заявлению о прекращении существования СЗЗ, за исключением случаев

⁵⁰ Определение Верховного Суда РФ от 27.02.2020 № 303-ЭС19-28504 по делу № А51-18405/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵¹ Приказ Роспотребнадзора от 09.03.2022 № 84 «Об определении видов объектов, в отношении которых решения об установлении, изменении или о прекращении существования санитарно-защитных зон принимаются территориальными органами Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // СПС «КонсультантПлюс».

прекращения эксплуатации объекта, не являющегося объектом накопленного вреда, изменения ВРИ или назначения такого объекта, прилагаются результаты измерений атмосферного воздуха, уровней физического и/или биологического воздействия на него за контуром существующего или ранее существовавшего объекта и экспертное заключение о проведении санитарно-эпидемиологической экспертизы в отношении результатов указанных измерений.

СанПиН 03 указывали, что обязательной является разработка проекта СЗЗ только для объектов I - III класса опасности (в соответствии с санитарной классификацией СанПиН 03). Правила никак не дифференцируют перечень документов, подаваемых для установления, изменения или прекращения существования СЗЗ в зависимости от класса опасности объекта.

Указанный подход подтверждает и судебная практика, требуя разработки проекта СЗЗ для хлебозавода⁵² или для автомойки на 5 постов⁵³ (оба объекта относятся к IV классу опасности согласно редакции СанПиН 03, действовавшей до 12.03.2022 г.). Между тем, во многих судебных решениях до сих пор фигурирует пункт из СанПиН 03 об обязательности разработки проекта лишь для объектов I - III класса опасности⁵⁴. Данная ситуация свидетельствует о том, что даже судьям до конца неясно, какие нормы СанПиН утратили свою силу, а какие продолжают действовать.

Правила предъявляют отдельные требования к содержанию проекта СЗЗ. Согласно п. 16 Правил, он содержит сведения о размерах СЗЗ; сведения о ее границах (наименования административно-территориальных единиц, графическое описание местоположения границ); обоснование размеров и границ СЗЗ в соответствии с требованиями законодательства в области

⁵² Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 28.12.2022 № 305-ЭС22-14342 по делу № А40-101706/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵³ Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 23.06.2021 по делу № 88-12212/2021, 2-101/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁴ См., например: Решение Ленинского районного суда города Саранска от 17.11.2022 по делу № 2-2355/2022; Решение Железнодорожного районного суда города Орла от 19.11.2020 № 2-1107/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; перечень ограничений использования земельных участков, расположенных в границах СЗЗ; а также обоснование возможности использования земельных участков для целей, указанных в пп. "б" п. 5 Правил.

При этом из Правил в отличие от СанПиН 03 ясно не следует, что проект должен предусматривать мероприятия по защите населения от воздействия выбросов вредных веществ, а также, в случае необходимости, мероприятия и средства на организацию СЗЗ, включая отселение жителей. Вместе с тем, судебная практика продолжает считать указанные мероприятия необходимым элементом проекта СЗЗ.

Так, АО "Ангарская нефтехимическая компания" обратилось с заявлением о признании незаконным решения Роспотребнадзора об отказе в принятии решения об установлении СЗЗ для промплощадки, мотивированном тем, что в нарушение п. 3.2 СанПиН 03 в поданных Обществом документах отсутствует информация о мероприятиях и средствах на организацию СЗЗ, включая отселение жителей СНТ "Ангара", находящегося в границах СЗЗ.

Суд отказал в удовлетворении требований Общества по следующим основаниям. В соответствии с пп. "в" п. 16 Правил, проект СЗЗ должен содержать обоснование размеров и границ СЗЗ в соответствии с требованиями законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе с учетом расчетов рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе, физического воздействия на атмосферный воздух и оценки риска для здоровья человека.

Согласно п. 1 ст. 20 Закона № 52-ФЗ, атмосферный воздух в местах постоянного или временного пребывания человека не должен оказывать на него вредное воздействие. П. 3.2 СанПиН 03 определено, что в проекте СЗЗ должны быть предусмотрены мероприятия и средства на организацию СЗЗ, включая отселение жителей, в случае необходимости. Доказательств того,

что положения СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 не применимы, Обществом не представлено, следовательно, обоснование размеров и границ СЗЗ в соответствии с требованиями законодательства должно включать мероприятия по отселению жителей из границ СЗЗ.

Таким образом, суд признал отсутствие указанных мероприятий в составе проекта СЗЗ нарушением пп. "в" п. 16 Правил, что в соответствии с п. 27 Правил является основанием для отказа в принятии решения об установлении СЗЗ⁵⁵.

На наш взгляд, данное судебное решение можно только приветствовать. Ведь в противном случае судьба лиц, проживающих в границах устанавливаемой или изменяемой СЗЗ или имеющих там приусадебные участки, остается под вопросом. Положения о возмещении убытков (подробнее будут рассмотрены в 3 главе настоящего исследования) сами по себе также не свидетельствуют об обязанности правообладателя объекта, в связи с размещением которого устанавливается СЗЗ, осуществлять какие-либо мероприятия по защите населения от воздействия выбросов.

С другой стороны, отсутствие прямого указания Правил на обязанность включать упомянутые мероприятия в проект СЗЗ вызывает неопределенность для правообладателей объектов и служит источником возникновения подобных споров. Представляется необходимым откорректировать п. 16 Правил, дополнив содержание проекта СЗЗ обязанностью предусматривать мероприятия и средства на организацию СЗЗ, включая мероприятия по защите населения от воздействия выбросов вредных веществ, а также, в случае необходимости, по отселению жителей.

Решение об установлении, изменении или прекращении существования СЗЗ принимается уполномоченным органом в срок не более 15 рабочих дней со дня подачи соответствующего заявления. Содержание решения зависит от того, каким было заявление. Так, в решении об установлении СЗЗ

⁵⁵ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 01.09.2021 № Ф05-20199/2021 по делу № А40-129856/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

указываются наименование и адрес объекта, в связи с размещением которого устанавливается СЗЗ; ограничения использования земельных участков, расположенных в границах СЗЗ, согласно сведениям, указанным в проекте; информация о направлении сведений о СЗЗ для их внесения в Единый государственный реестр недвижимости (далее – «ЕГРН») после выдачи РНС объекта капитального строительства (в случае принятия такого решения до выдачи РНС).

Решение об изменении СЗЗ содержит информацию об изменении границы СЗЗ и, соответственно, сведения о новых границах, а также информацию о тех ограничениях использования земельных участков в границах СЗЗ, которые отличаются от ограничений, предусмотренных в решении об установлении зоны.

В решении о прекращении существования СЗЗ должны содержаться сведения о прекращении ее существования и прекращении действия ограничений использования земельных участков, расположенных в границах такой зоны.

Уполномоченный орган может отказать в принятии решения об установлении, изменении или прекращении существования СЗЗ по ряду причин (отсутствие необходимых документов, несоответствие данных, приведенных в проекте, требованиям законодательства и т.д.). В таком случае заявитель обязан в срок не более 3 месяцев со дня направления ему уведомления о таком отказе устранить основания, послужившие причиной отказа, и подать соответствующее заявление повторно с приложением всех необходимых документов.

В соответствии с п. 25 Правил СЗЗ и ограничения использования земельных участков в ее границах считаются установленными со дня внесения сведений о СЗЗ в ЕГРН. В то же время согласно п. 2 ч. 16.1 ст. 26 Закона № 342-ФЗ до 01.01.2025 г. для целей установления, изменения, прекращения существования СЗЗ не требуется внесение о них сведений в ЕГРН, а СЗЗ считается установленной, изменённой или прекратившей

существование со дня принятия соответствующего решения уполномоченным органом.

Кроме того, актуальной до настоящего времени является практика Верховного Суда РФ, согласно которой отсутствие в ЕГРН сведений о СЗЗ не означает, что данная зона не была установлена⁵⁶, что, конечно, не обеспечивает нормальное функционирование режима ограничений, существенно затрудняет доступ к сведениям об установленных зонах и приводит к легализации «существования СЗЗ даже при неуведомлении или неосведомлённости собственника участка о наличии обременения»⁵⁷.

Что касается «старых» СЗЗ (т.е. СЗЗ, возникших до 04.08.2018 г.), то согласно ч. 13 ст. 26 Закона № 342-ФЗ с 01.01.2025 г. ориентировочные (нормативные) и расчётные (предварительные) СЗЗ прекращают свое существование так же, как и ограничения использования земельных участков в их границах. Собственники зданий и сооружений, в отношении которых были определены такие зоны, до 01.10.2024 г. обязаны подать в уполномоченные органы государственной власти заявления об установлении СЗЗ или о прекращении существования ориентировочных или, соответственно, расчётных СЗЗ, приложив документы, предусмотренные положением о СЗЗ, которое, напомним, на настоящий момент не принято, в связи с чем подача указанных заявлений пока невозможна.

Иными словами, в ближайшем будущем ориентировочные и расчётные СЗЗ должны быть заменены зонами, устанавливаемыми в соответствии с новыми нормативными правовыми актами. Однако важно помнить, что если СЗЗ была ранее установлена окончательно, то она признается действующей, при этом сведения о ней, если этого не было сделано, должны быть внесены в ЕГРН до 01.01.2028 г.

Вместе с тем, рассмотрев приведенное правовое регулирование СЗЗ, нельзя не остановиться на следующем. Как уже указывалось ранее,

⁵⁶ Обзор судебной практики ВС РФ за четвертый квартал 2012 года, утв. Президиумом ВС РФ 10.04.2013.

⁵⁷ Юридический справочник застройщика, 6-я редакция / Под ред. Д.С. Некрестьянова. – СПб, 2021. С. 92.

нынешнее регулирование СЗЗ является временным. Во-первых, многие положения Правил будут применяться только с 01.01.2025 г., а во-вторых, с этой же даты, согласно п. 5 Постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 3, утвердившего новые СанПиН 2.1.3684-21⁵⁸ (далее – «СанПиН 21»), признаются недействующими СанПиН 03. Таким образом, непонятно, как в 2025 г. должны будут определяться размеры СЗЗ.

Новые правила СанПиН 21 применяются к СЗЗ с 2025 г., однако срок действия указанных СанПиН также ограничен: они утрачивают силу после 01.03.2027 г. Кроме того, СанПиН 21 устанавливают требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению населения, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений исходя из (а) предельно допустимых уровней физического воздействия, (б) предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ и (в) ориентировочно безопасных уровней воздействия, но никак не классифицируют промышленные предприятия и не регулируют размер СЗЗ вокруг них.

Помимо этого, как отмечают некоторые авторы, в соответствии с СанПиН 21 «требования устанавливаются не в отношении самих промышленных объектов, а в отношении действий эксплуатирующих их субъектов»⁵⁹, – что также свидетельствует о том, что новые СанПиН могут существовать только вместе со «старыми» СанПиН 03, но никак не вместо них.

Таким образом, в существующем правовом регулировании, на наш взгляд, до сих пор справедливо мнение И.А. Игнатьевой о том, что «СанПиН о СЗЗ продолжает оставаться актом, более детально регламентирующим

⁵⁸ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 3 (ред. от 14.02.2022) «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 "Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений ...» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁹ Краузе В.И. Новый подход в установлении санитарно-защитных зон при размещении и проектировании промышленных объектов // Экологическое право. 2022. № 3. С. 33 - 36. // СПС «КонсультантПлюс».

порядок создания, изменения СЗЗ, установления ее границ, проведения необходимых исследований. Только в СанПиНе есть классификация объектов, ... эксплуатация которых вызывает необходимость установления СЗЗ с определенными размерами»⁶⁰. Соответственно, Правила в том виде, в каком они есть сейчас, могут существовать только вместе с указанными СанПиН.

Однако и относительно судьбы Правил существует большая неопределенность. Хотя официально пока не указано, что они утрачивают силу с 2025 г., согласно п. 8(1) Постановления Правительства РФ от 31.12.2020 № 2467⁶¹ с 01.01.2025 г. прекращается оценка соблюдения указанных в Правилах обязательных требований и привлечение к административной ответственности за их несоблюдение.

Между тем, согласно Закону № 342-ФЗ ряд положений Правил только начнет свое действие с января 2025 г. (например, требование об установлении ЗОУИТ до выдачи РНС – п. 6 Правил). Иными словами, так до конца и непонятно, каким будет режим Правил после указанной даты.

Представляется возможным, что новые требования к размерам СЗЗ будут установлены в положении о ее установлении, однако до настоящего времени нет даже проекта такого положения. Два предыдущих проекта от 22.01.2019 г. (ID 02/07/01-19/00087835) и от 30.12.2020 г. (ID 02/07/12-20/00112129)⁶² так и остались таковыми. Первый не прошел дальше этапа публичных обсуждений, второй получил отрицательное заключение по итогам оценки регулирующего воздействия как устанавливающий избыточные обязанности, ограничения и запреты в сфере экономической

⁶⁰ Игнатъева И.А. Использование земель и земельных участков с объектами электроэнергетики: право и практика: учебное пособие. М.: Проспект, 2019. 368 с. // СПС «КонсультантПлюс».

⁶¹ Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2467 (ред. от 28.02.2023) «Об утверждении перечня нормативных правовых актов ...» // СЗ РФ, 2021. № 2 (Часть II). Ст. 471.

⁶² Проекты постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о санитарно-защитных зонах и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». ID проектов 02/07/01-19/00087835 и 02/07/12-20/00112129 // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс]: URL: <https://regulation.gov.ru/projects?type=Grid#search=положение%20о%20санитарно-защитных%20зонах&20type=Grid&npa=87835>; <https://regulation.gov.ru/projects#npa=112129> (дата обращения 11.01.2023).

деятельности, а также вызывающий возникновение необоснованных расходов физических и юридических лиц в указанной сфере.

Таким образом, на данный момент отсутствует какая-либо правовая определенность по поводу того, какие критерии расчета размера СЗЗ будут в дальнейшем и что ожидает те СЗЗ, которые уже установлены.

На то, что правовое регулирование СЗЗ имеет достаточное количество недостатков, неопределенностей и «не обеспечивает надлежащий уровень правовой защиты и баланс интересов различных участников общественных отношений», неоднократно указывалось учеными-правоведами⁶³.

На текущий же момент сложилась весьма неоднозначная ситуация. Во-первых, одновременно сосуществуют несколько нормативных правовых актов, регулирующих СЗЗ, и при этом не всегда очевидно, какие положения СанПиН 03, не указанные в Постановлении Правительства РФ № 222 и утвержденных им Правилах, утратили силу, а какие продолжают действие. Во-вторых, большинство из указанных нормативных правовых актов имеют ограниченный срок действия, а указания о дальнейшем векторе развития законодательства отсутствуют.

Все это не вносит ясности в правовое регулирование изучаемого института. Поэтому представляется необходимым в отсутствие предусмотренного ЗК РФ положения о СЗЗ признать утратившими силу отдельные положения СанПиН 03, в целях устранения правовой неопределенности так, чтобы СанПиН содержал лишь те положения, которые не предусмотрены Правилами.

Кроме того, не нужно ограничивать действие указанных актов каким-либо сроком, а признать их утратившими силу можно только после принятия предусмотренного законодательством положения о СЗЗ и при условии, что в него войдут как нормы Правил, так и соответствующая часть положений СанПиН 03.

⁶³ Ноздрачев А.Ф., Стародубова О.Е. Административно-правовые режимы: современное содержание и тенденции развития // Журнал российского права. 2016. № 9. С. 146 - 153.

Глава 2. САНИТАРНО-ЗАЩИТНЫЕ ЗОНЫ, УСТАНОВЛИВАЕМЫЕ В СВЯЗИ С РАЗМЕЩЕНИЕМ ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

§ 2.1. ОБЪЕКТЫ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА, В СВЯЗИ С РАЗМЕЩЕНИЕМ КОТОРЫХ УСТАНОВЛИВАЮТСЯ САНИТАРНО-ЗАЩИТНЫЕ ЗОНЫ: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

Согласно п. 1.2. СанПиН 03 объектами, в отношении которых устанавливается СЗЗ, являются размещаемые, проектируемые и эксплуатируемые вновь строящиеся, реконструируемые промышленные объекты и производства, объекты транспорта, связи, сельского хозяйства, энергетики, опытно-экспериментальные производства, объекты коммунального назначения, спорта, торговли, общественного питания и др., являющиеся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека.

Согласно абзацу второму п. 2 Правил СЗЗ устанавливаются в отношении действующих, планируемых к строительству, реконструируемых объектов капитального строительства, являющихся источниками химического, физического, биологического воздействия на среду обитания человека, в случае формирования за контурами таких объектов химического, физического и (или) биологического воздействия, превышающего санитарно-эпидемиологические требования.

Как видно, СанПиН 03 главным критерием для определения объекта, нуждающегося в установлении СЗЗ, определял факт отнесения данного объекта к источникам воздействия на среду обитания и здоровье человека. Далее указанные СанПиН разъясняют, что именно считать источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека, – это объекты, для которых уровни создаваемого загрязнения за пределами промышленной площадки превышают 0,1 ПДК и/или ПДУ.

Правила же сужают перечень объектов, вокруг которых должна устанавливаться СЗЗ, только до объектов капитального строительства, перечисляют конкретные виды воздействия, которые должны оказывать эти объекты (химическое, физическое, биологическое) и указывают, что такое воздействие должно осуществляться не на среду обитания и здоровье человека, а лишь на его среду обитания.

При этом определение того, в каком случае объект капитального строительства будет считаться источником указанного воздействия, можно признать идентичным СанПиН 03, т.к. Правила по сути ссылаются на них, указывая, что воздействие источников должно оказываться за контурами объектов и превышать санитарно-эпидемиологические требования.

Таким образом, при буквальном прочтении оказывается, что Правила регулируют порядок установления СЗЗ только в отношении объектов капитального строительства, а не любых объектов и производств, являющихся источниками указанного воздействия.

Согласно ст. 1 ГрК РФ объект капитального строительства – это здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено, за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка (замощение, покрытие и другие). Исходя из этого определения очевидно, что объектов, не являющихся объектами капитального строительства, но оказывающих воздействие на среду обитания и здоровье человека, не так уж и мало.

Во-первых, это кладбища (в зависимости от своего размера требуют установления СЗЗ от 50 до 1000 м). Согласно ГОСТ 32609-2014 они являются объектами похоронного назначения, предназначенными для погребения останков и праха умерших или погибших⁶⁴, т.е. это просто некие объекты, на наш взгляд, можно было бы назвать их территорией или даже земельным участком. Кладбище как объект капитального строительства тоже

⁶⁴ Межгосударственный стандарт ГОСТ 32609-2014 «Услуги бытовые. Услуги ритуальные. Термины и определения» (введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11 июня 2014 г. № 551-ст) // СПС «Кодекс».

существует, но это уже так называемое кладбище-здание – «здание, на надземных и подземных этажах которого проводятся захоронения останков умерших или погибших в гробах, захоронения урн с прахом», однако, как утверждает Московский справочник ритуальных услуг, в России таких кладбищ, к счастью, нет⁶⁵.

Кроме того, к числу объектов капитального строительства может не относиться угольный разрез (требует установления СЗЗ 1000 м), карьеры по добыче отдельных ископаемых (СЗЗ 100 м). Согласно информации на сайте Роснедр, «в подавляющем большинстве случаев объекты ведения горных работ (карьеры, рудники) не являются объектами строительства (объектами капитального строительства), а относятся к объектам эксплуатации, деятельность которых связана с использованием недрами... Отнесение карьеров к объектам капитального строительства возможно в исключительных случаях, когда указанные карьеры обладают необходимыми и обязательными характеристиками объекта капитального строительства»⁶⁶.

Объектом капитального строительства также не являются автостоянки (некоторые из них требуют установления СЗЗ 100 м). Так, Арбитражный суд Поволжского округа указал, что «автостоянка не обладает полезными свойствами, не имеет самостоятельного функционального назначения, а лишь улучшает полезные свойства земельного участка, на котором она расположена, и является его неотъемлемой частью, данное асфальтовое замощение является обычным благоустройством земельного участка»⁶⁷.

Соответственно, возникает вопрос, на основании чего устанавливаются СЗЗ в отношении вышеперечисленных объектов, если Правила распространяются только на объекты капитального строительства?

⁶⁵ Вертикальные кладбища // Московский справочник ритуальных услуг [Электронный ресурс]: URL: <https://www.mos-ritual.ru/informatsiya/stati/vertikalnye-kladbischa> (дата обращения: 24.02.2023).

⁶⁶ Вопрос: Является ли карьер для добычи руды объектом капитального строительства? Подлежит ли карьер для добычи руды вводу в эксплуатацию? Какой документ подтверждает ввод карьера в эксплуатацию? Какой документ подтверждает ввод месторождения в эксплуатацию (разработку)? (ответ Федерального агентства по недропользованию, 2020 г.)».

⁶⁷ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа Ф06-43775/2019 от 28.02.2019 по делу № А12-17548/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

Некоторые авторы утверждают, что объекты некапитального строительства оказались вовсе за пределами действия требований по установлению СЗЗ⁶⁸.

Представляется, что это не совсем так хотя бы потому, что СЗЗ в отношении указанных объектов продолжают устанавливаться Роспотребнадзором до настоящего времени⁶⁹. Кроме того, как верно заметил П.В. Мунтяну, Роспотребнадзор сам полагает возможным устанавливать СЗЗ для земельных участков, на которых объекты капитального строительства не располагаются. Так, во время обсуждения проекта положения о СЗЗ одним из хозяйствующих субъектов было высказано замечание относительно использования в критериях определения объекта словосочетания «выполнение работ», поскольку, как он считал, СЗЗ устанавливается для капитальных и некапитальных строений, а не в отношении видов деятельности. Роспотребнадзор же возразил, указав, что СЗЗ устанавливается в случае проведения работ, например, по добыче рудных и нерудных ресурсов на земельном участке⁷⁰.

Таким образом, указание в Правилах на то, что объектами, в отношении которых может устанавливаться СЗЗ, являются лишь объекты капитального строительства, скорее всего является ошибкой юридической техники. Между тем, такая ошибка влечет за собой правовую неопределенность как относительно судьбы существующих СЗЗ в отношении объектов некапитального строительства, являющихся источниками воздействия на среду обитания человека, так и относительно действующих правил установления СЗЗ вокруг подобных объектов.

Относительно того, что СанПиН 03 указывают на то, что воздействие объектов, требующих установления СЗЗ, должно осуществляться на среду

⁶⁸ Бадаева Е.А., Булавина И.Д. Указ. соч. С. 324.

⁶⁹ См., например: Санитарно-эпидемиологическое заключение на проект санитарно-защитной зоны для проектируемого объекта - Городское кладбище городского поселения город Мелеуз муниципального района Мелеузовский район Республики Башкортостан № 02.24.24.000.Т.000005.02.23 от 14.02.2023 // Реестр санитарно-эпидемиологических заключений на проектную документацию [Электронный ресурс]: URL: <http://fp.crc.ru/doc/?oper=s&uinz=%28%2C%40%28.%3ADNQY%3B&pdk=on&pril=on> (дата обращения: 24.02.2023).

⁷⁰ Мунтяну П.В. Указ. соч. С. 865.

обитания и здоровье человека, а Правила упоминают лишь среду его обитания, необходимо отметить следующее.

Согласно Закону № 52-ФЗ, среда обитания человека – это совокупность объектов, явлений и факторов окружающей (природной и искусственной) среды, определяющая условия жизнедеятельности человека. Согласно Федеральному закону от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»⁷¹ здоровье представляет собой состояние физического, психического и социального благополучия человека, при котором отсутствуют заболевания, а также расстройства функций органов и систем организма.

Соответственно, если среда обитания определяет условия жизнедеятельности человека, то здоровье – это уже его непосредственное состояние. Между тем, представляется, что воздействие на среду обитания человека обязательно повлечет за собой воздействие на его здоровье, так как согласно Закону № 52-ФЗ именно факторы среды обитания оказывают или могут оказывать воздействие на человека и (или) на состояние здоровья будущих поколений. Соответственно, защита среды обитания человека, осуществляемая в том числе посредством установления СЗЗ, означает и защиту человеческого здоровья.

В связи с вышеизложенным, предлагается изменить абзац второй п. 2 Правил, предусмотрев, что к объектам, в отношении которых устанавливается СЗЗ, относятся действующие, планируемые к размещению, строительству, реконструируемые объекты, являющиеся источниками химического, физического, биологического воздействия на среду обитания человека, в случае формирования за контурами таких объектов химического, физического и (или) биологического воздействия, превышающего санитарно-эпидемиологические требования.

⁷¹ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023) // СЗ РФ, 2011. № 48. Ст. 6724.

Объекты капитального строительства, в отношении которых устанавливаются СЗЗ, в таком случае – это вид вышеуказанных объектов – действующие, планируемые к строительству, реконструируемые здания, строения, сооружения, объекты незавершенного строительства, являющиеся источниками химического, физического, биологического воздействия на среду обитания человека, в случае формирования за контурами таких объектов химического, физического и (или) биологического воздействия, превышающего санитарно-эпидемиологические требования.

Итак, очевидно, что объекты, в отношении которых устанавливается СЗЗ, можно условно подразделить на две неравные группы: объекты капитального строительства и объекты, таковыми не являющиеся. При этом, проанализировав санитарную классификацию СанПиН 03, можно с уверенностью сказать, что объектов капитального строительства все-таки гораздо больше. В связи с этим, хотелось бы остановиться на них чуть более подробно.

Одним из наиболее эффективных методов изучения каких-либо явлений, как известно, является их классификация. Так, например, П.В. Панченко писал, что классификация помогает построить наиболее точную дефиницию исследуемого явления и выявить его видовые характеристики⁷². Также отмечается, что проведение классификаций «имеет высокое познавательное значение, позволяя выявить закономерности изучаемого явления и лучше исследовать его основные свойства», а ее целью может являться, в том числе систематизация предметов⁷³.

В Философском энциклопедическом словаре отмечается, что классификация – это «многоступенчатое, разветвленное деление логического объема понятия. Результатом классификации является система

⁷² См.: Панченко П.В. Классификации видов содействия сторон обязательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 2. С. 92 - 98.

⁷³ Актуальные проблемы теории земельного права России: монография / Е.Н. Абанина, Н.Н. Аверьянова, А.П. Анисимов и др.; под общ. ред. А.П. Анисимова. М.: Юстицинформ, 2020. 800 с. // СПС «КонсультантПлюс».

соподчиненных понятий: делимое понятие является родом, новые понятия – видами, видами видов (подвидами)»⁷⁴.

При этом важно помнить, что любая классификация представляет собой результат определенного «огрубления», всегда является условной, относительной и может изменяться или уточняться с течением времени.

Самым очевидным критерием классификации объектов капитального строительства, в отношении которых может устанавливаться СЗЗ, является *критерий сферы деятельности, в связи с которой созданы такие объекты*. Данная классификация предложена нам самими СанПиН 03 и подразделяет объекты на 14 категорий, среди которых, например, химические объекты и производства; металлургические, машиностроительные и металлообрабатывающие объекты и производства; объекты по добыче руд и нерудных ископаемых; объекты, относящиеся к строительной промышленности, и так далее.

Внутри же каждого вида объекта, сгруппированного по критерию сферы деятельности, объекты разделяются на классы, «в зависимости от мощности, условий эксплуатации, характера и количества выделяемых в окружающую среду загрязняющих веществ, создаваемого шума, вибрации и других вредных физических факторов»⁷⁵.

Значение данной классификации чисто практическое, и сделана она, на наш взгляд, весьма удачно, в ней легко ориентироваться любому человеку, зная лишь основной вид деятельности (производимую продукцию) предприятия и некоторые объективные характеристики объекта или производства (мощность, площадь, производительность и т.д.).

Кроме того, объекты можно разделить на группы *по видам оказываемого ими воздействия*: химическое, физическое и биологическое. Так, производство хлора, очевидно, оказывает химическое воздействие на среду обитания человека, физкультурно-оздоровительные сооружения

⁷⁴ Классификация // Философия: Энциклопедический словарь (А.А. Ивин) [Электронный ресурс]: URL: <http://philosophy.niv.ru/doc/dictionary/encyclopedia/articles/565/klassifikaciya.htm> (дата обращения 22.02.2023).

⁷⁵ Климов Д.Ф. Указ. соч. С. 107.

открытого типа – физическое, а производства, использующие в технологии микроорганизмы, биологическое.

В то же время, представляется, что бóльшая часть объектов оказывает несколько видов воздействия одновременно (например, нефтеперерабатывающие заводы оказывают как химическое (выбросы химических веществ⁷⁶), так и физическое (тепло, сбрасываемое в окружающую среду⁷⁷) воздействия на среду обитания человека).

Такое деление объектов позволяет понять, на какие нормативы ориентироваться должностным лицам, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, экспертам при исследовании (измерении) атмосферного воздуха, уровней физического и/или биологического воздействия на атмосферный воздух за контуром объекта для установления, изменения или прекращения существования СЗЗ.

Кроме того, все объекты капитального строительства, требующие установления СЗЗ, можно распределить на две неравномерные группы *в зависимости от нормативных правовых актов, регулирующих установление таких зон*. С одной стороны, это радиационные объекты, СЗЗ вокруг которых устанавливаются системой правовых актов, состоящей из Федерального закона от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»; Постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 26.04.2010 № 40 «Об утверждении СП 2.6.1.2612-10 "Основные санитарные правила обеспечения радиационной безопасности (ОСПОРБ-99/2010)"» и Постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 29.05.2007 № 30 «Об утверждении Санитарных правил СП 2.6.1.2216-07 "Санитарно-защитные зоны и зоны наблюдения радиационных объектов. Условия эксплуатации и обоснование границ"».

⁷⁶ Бактыбаева З.Б., Сулейманов Р.А., Валеев Т.К., Рахматуллин Н.Р. Оценка воздействия нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности на эколого-гигиеническое состояние объектов окружающей среды и здоровье населения (обзор литературы) // Медицина труда и экология человека. 2018. №4 (16). С. 15.

⁷⁷ Ильина Т.Н., Бельмаз Д.Н. Способы использования сбросного тепла от установок первичной переработки нефти // Вестник БГТУ имени В. Г. Шухова. 2013. №5. С. 198.

С другой, – все остальные объекты, установление СЗЗ которых регулируются Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; Постановлением Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» и Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 25.09.2007 № 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"».

Представляется, что такое разделение произошло по причине особых характеристик радиационных объектов, являющихся не просто объектами критической инфраструктуры, но и особо опасными и технически сложными объектами в соответствии со ст. 48.1 ГрК РФ, а также с необходимостью применения совершенно других подходов к расчету размеров СЗЗ вокруг них (расчет предельной годовой дозы или установленной для объекта квоты предела годовой дозы для критической группы населения при учете всех радиационных факторов (воздушных выбросов, жидких сбросов и т.д.), от которых возможно облучение этой критической группы).

Повторимся, что в связи с большой спецификой данных объектов, правовое регулирование СЗЗ в отношении них не является предметом настоящего исследования.

Еще одним классифицирующим признаком можно считать *время создания объекта капитального строительства*. Эти объекты могут быть построенными, во-первых, до дня вступления в силу СанПиН 03, т.е. до 01.03.2008 г.; во-вторых, в период с начала действия указанных СанПиН до 03.08.2018 г.; и, наконец, после 03.08.2018 г., в период параллельного действия СанПиН 03 и Правил.

Данное разделение позволяет, в первую очередь, понять, по каким правилам установлена СЗЗ в отношении конкретного объекта и установлена

ли она вообще. Особенно это было актуально до введения в действие Правил, поскольку СанПиН 03 (в редакции от 09.09.2010 г.) не предусматривал установление СЗЗ вокруг действующих объектов, хотя и оказывающих воздействие на среду обитания человека, но построенных до вступления в силу СанПиН 03 и не являющихся реконструируемыми⁷⁸.

Сейчас же Правила распространяют свое действие и на действующие объекты. Постановление Правительства РФ № 222 прямо предписывает правообладателям объектов капитального строительства, введенных в эксплуатацию до дня вступления в силу указанного постановления, в отношении которых подлежат установлению СЗЗ, провести соответствующие исследования и представить в Роспотребнадзор заявление об установлении СЗЗ и необходимые документы в срок не более года со дня вступления постановления в силу.

В основании классификации, непосредственно связанной с предыдущей, лежит *признак строительного и технологического этапа существования*⁷⁹ объекта капитального строительства. В первую очередь, это объекты, находящиеся на стадии проектирования. Согласно пп. «б» п. 12 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию (далее – «Положение»)⁸⁰, в текстовой части второго раздела проектной документации должно содержаться обоснование границ СЗЗ объектов капитального строительства в пределах границ земельного участка, а пп. «г» п. 25 Положения предписывает в ситуационном плане района строительства указывать границы СЗЗ.

Означает ли вышесказанное, что в составе проектной документации должен содержаться проект СЗЗ? Исходя из буквального текста Положения, кажется, что нет, ведь согласно п. 16 Правил проект СЗЗ содержит гораздо

⁷⁸ См., например: Постановление Верховного Суда РФ от 10.05.2017 № 48-АД16-11 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷⁹ Мунтяну П. В. О некоторых вопросах сокращения размера санитарно-защитных зон промышленных предприятий в Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2019. №2. С. 202.

⁸⁰ Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 (ред. от 27.05.2022) «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» // СЗ РФ, 2008. № 8. Ст. 744.

больше сведений, чем указание границ СЗЗ и их обоснование (например, в нем необходимо обосновывать возможность использовать земельные участки в соответствии с пп. «б» п. 5 Правил). Однако на практике происходит иначе.

Так, Минстрой России, разъясняя порядок указания в проектной документации сведений о границах СЗЗ, подчеркнул, что обоснование размеров и границ СЗЗ должно содержаться в проекте СЗЗ. Более того, Министерство полагает, что в органы экспертизы подается не просто сам проект СЗЗ, но и санитарно-эпидемиологическое заключение на него⁸¹.

Схожего мнения придерживается и ФАУ «Главгосэкспертиза России». Учреждение, ссылаясь на Положение, указало, что материалы, обосновывающие границы СЗЗ, должны быть включены в состав проектной документации, и при этом особо отметило, что согласно Правилам такое обоснование производится в составе проекта СЗЗ⁸².

Таким образом, получается, что застройщику необходимо разработать проект СЗЗ и получить на него положительное санитарно-эпидемиологическое заключение еще на этапе создания проектной документации до ее направления на экспертизу.

Кроме того, в соответствии с п. 6 Правил застройщик не позднее чем за 30 дней до дня направления в соответствии с ГрК РФ заявления о выдаче РНС представляет в уполномоченный орган заявление об установлении или изменении СЗЗ (стадия «существования» объекта до выдачи РНС – это также стадия проектирования (ст. 51 ГрК РФ)). При этом стоит подчеркнуть, что указанный пункт Правил начнет свое действие только с 01.01.2025 г., однако требования вышеназванного Положения о составе разделов проектной документации применялись и применяются до настоящего времени.

Строящиеся объекты никак не участвуют в данной классификации, организация СЗЗ в отношении строительной площадки действующим

⁸¹ Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 23.01.2020 № 1739-ОД/08 «Об указании в проектной документации сведений о границах санитарно-защитной зоны» // СПС «Кодекс».

⁸² Письмо ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 28.01.2020 № 08-05-1/796-НБ «О необходимости соблюдения санитарных правил при разработке проектной документации» // СПС «КонсультантПлюс».

законодательством не предусмотрена. Однако, объекты капитального строительства, в отношении которых устанавливаются СЗЗ, могут являться реконструируемыми, поскольку при реконструкции предприятия Правила также обязывают правообладателей разрабатывать новый проект СЗЗ для изменения ее размера или обоснования его неизменности.

Следующим видом объектов капитального строительства в рамках рассматриваемой классификации является объект, введенный в эксплуатацию. И здесь можно выделить объекты капитального строительства, введенные в эксплуатацию до вступления в силу Правил и после них. В любом случае правообладатель должен в срок не более года со дня ввода объекта в эксплуатацию или, соответственно, со дня вступления Постановления Правительства РФ № 222 в силу обеспечить проведение соответствующих исследований и подать в уполномоченный орган заявление об установлении или изменении СЗЗ.

Далее Правила предлагают еще один вид объектов капитального строительства в зависимости от этапа его существования – объекты, прошедшие техническое перевооружение, изменившие или применяемые на нём технологии производства продукции, или вид разрешённого использования, или свое назначение. Во всех указанных случаях Правила предусматривают обязательное проведение исследования (измерения) атмосферного воздуха, уровней физического и биологического воздействия на него названных объектов и, при необходимости, корректировку (или даже прекращение существования в случае такого изменения ВРИ или назначения объекта, при котором его воздействие на среду обитания человека не превышает установленных гигиенических нормативов) границ СЗЗ согласно результатам исследований.

Ну и, наконец, последним видом объектов в рамках рассматриваемой классификации является неиспользуемый объект. В случае прекращения эксплуатации, ликвидации объекта капитального строительства при условии, что он не является объектом накопленного вреда окружающей среде,

правообладатель объекта обязан представить в уполномоченный орган заявление о прекращении существования СЗЗ.

Таким образом, приведенная выше классификация позволяет правообладателям объектов капитального строительства точно определить моменты, когда необходимо готовить документы для установления, изменения или прекращения существования СЗЗ, определить перечень таких документов и сроки их предоставления.

По способу расчета размера СЗЗ объекты капитального строительства, в отношении которых устанавливаются соответствующие зоны, можно разделить на объекты, указанные в санитарной классификации (все объекты, перечисленные в главе VII СанПиН 03); объекты, не указанные в ней (п. 4.8. СанПиН 03); и научно-исследовательские институты, конструкторские бюро и другие объекты, имеющие в своем составе мастерские, производственные, полупроизводственные и экспериментальные установки (п. 4.7. СанПиН 03).

Такое разделение позволяет учитывать особенности «нестандартных» объектов, в которых может осуществляться в том числе экспериментальная деятельность, т.е. объектов, которые невозможно подвести под общие критерии, при расчете размера СЗЗ в отношении них и определении порядка установления указанных зон, что более подробно будет рассмотрено в следующем параграфе.

Подводя итог всему вышесказанному, важно еще раз отметить несовершенство юридической техники Постановления Правительства РФ № 222 и утвержденных им Правил в части определения объектов, в отношении которых должны устанавливаться СЗЗ. Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, неопределенность содержания нормы права может приводить к произволу, а также к нарушению гарантий защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, установленных Конституцией РФ⁸³.

⁸³ Информация «Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013-2015 годов)», одобренная решением Конституционного Суда РФ от 23.06.2016 г. // СПС «КонсультантПлюс».

Именно поэтому считаем необходимым в скорейшее время внести соответствующие изменения в название и текст Постановления Правительства РФ № 222 и Правил, чтобы устранить правовую неопределенность и обеспечить защиту права граждан на окружающую среду, предотвратив отказы в установлении СЗЗ в отношении объектов некапитального строительства, оказывающих воздействие на среду обитания человека.

Относительно же классификации объектов капитального строительства, в отношении которых устанавливается СЗЗ, стоит подчеркнуть, что многие критерии применимы не только к указанным объектам, но и к любым объектам, требующим установления СЗЗ, и служат для облегчения ориентирования должностных лиц, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, экспертов и граждан при составлении проектов СЗЗ, проведении экспертизы таких проектов и принятии решений об установлении, изменении или прекращении существования СЗЗ.

§ 2.2. ОСОБЕННОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ САНИТАРНО-ЗАЩИТНЫХ ЗОН В ОТНОШЕНИИ ОТДЕЛЬНЫХ ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Многообразие видов объектов капитального строительства, в отношении которых устанавливаются СЗЗ, определяет наличие особенностей установления указанных зон. Самыми очевидными примерами «особенных» объектов являются объекты, не включенные в санитарную классификацию СанПиН 03, а также научно-исследовательские институты, конструкторские бюро и подобные им объекты.

Относительно объектов, не включенных в санитарную классификацию, СанПиН 03 предусматривает, что для них, а также для объектов с новыми, недостаточно изученными технологиями, не имеющими аналогов в стране и за рубежом, размер СЗЗ устанавливается в каждом конкретном случае Главным государственным санитарным врачом РФ или Главным государственным санитарным врачом субъекта РФ (его заместителем) в соответствии с их полномочиями. Тем не менее этот размер Роспотребнадзором не рассчитывается, а утверждается на основании разработанного заявителем проекта обоснования размера СЗЗ⁸⁴, получившего положительное заключение санитарно-эпидемиологической экспертизы. Вместе с тем, указанное утверждение должно быть издано одним из вышеуказанных должностных лиц в форме постановления, в противном случае размер СЗЗ не будет считаться установленным, что может повлечь за собой предъявление хозяйствующему субъекту предписания об устранении выявленных нарушений санитарных правил⁸⁵ и привлечение его к установленной законом ответственности.

Итак, какие объекты Роспотребнадзор может посчитать требующими установления СЗЗ, несмотря на то, что они отсутствуют в санитарной классификации? До 13.03.2022 г. СанПиН содержал примеры объектов,

⁸⁴ Определение Московского городского суда от 14.04.2011 по делу № 33-10713 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸⁵ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20.03.2017 № Ф05-1964/2017 по делу № А40-41371/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

размеры СЗЗ в отношении которых рассчитывались по правилам п. 4.8. указанного СанПиН. Ими были канализационные очистные сооружения производительностью более 280 тыс. м³/сутки, а также имеющие новые технологии очистки сточных вод и обработки осадка. В настоящее время из СанПиН 03 исчезли все канализационные очистные сооружения, что дает основание предполагать, что в отношении каждого подобного сооружения СЗЗ должна устанавливаться отдельно на основании индивидуальных расчетов.

Кроме того, анализ правоприменительной практики позволяет выявить иные примеры объектов и видов деятельности, отсутствующих в санитарной классификации, но требующих установления СЗЗ. Это, например, комплексные трансформаторные подстанции, распределительные пункты электроэнергии, работа и стоянка автокрана, погрузчиков, заправка портовой техники дизельным топливом из цистерн⁸⁶, перегрузка металлолома⁸⁷.

Интересно отметить, что многие объекты, хотя и сходны с указанными в СанПиН 03, также считаются не включенными в санитарную классификацию. Так, СанПиН 03, содержит в п. 14.2.2. «открытые склады и места *перегрузки* угля» (СЗЗ 500 м). При этом в санитарно-эпидемиологических заключениях и постановлениях Главного государственного санитарного врача РФ признается, что места *погрузки* угля и производства, имеющие на своей территории *открытые площадки хранения* угля (например, кузница) являются объектами, не указанными в

⁸⁶ Санитарно-эпидемиологическое заключение на проект санитарно-защитной зоны для объекта «Проектно-изыскательные работы по строительству инфраструктуры портовой особой экономической зоны на территории муниципального образования «Лиманский район» Астраханской области. 1 этап» № 30.АЦ.02.000.Т.000351.08.22 от 26.08.2022 // Реестр санитарно-эпидемиологических заключений на проектную документацию URL: http://fp.crc.ru/doc/?oper=s&uinz=%28eI%28.0%5CV%3AT*&pdk=on&pril=on (дата обращения: 24.02.2023).

⁸⁷ Санитарно-эпидемиологическое заключение на проект санитарно-защитной зоны для промышленной площадки грузовых районов №1 и №2 «Мурманский морской торговый порт» № 51.01.04.000.Т.000147.08.19 от 27.08.2019 // Реестр санитарно-эпидемиологических заключений на проектную документацию URL: http://fp.crc.ru/doc/?oper=s&uinz=%29N%29*-%40U%28%5DCN&pdk=on&pril=on (дата обращения: 24.02.2023).

СанПиН 03 и требующими установления СЗЗ по результатам индивидуальных расчетов⁸⁸.

Такое буквальное прочтение СанПиН 03 в данных случаях связано, на наш взгляд, с тем, что угольная пыль распространяется и оседает в достаточно большом количестве даже на значительном расстоянии от источника пылеобразования (около 24 т/год в радиусе 500 м от источника в зимний период)⁸⁹, а также с ее потенциальной радиоактивностью⁹⁰. Эти факторы в совокупности требуют внимательного отношения государства к любым источникам образования угольной пыли, что и выражается в установлении СЗЗ в отношении таких источников, даже если они не упомянуты в СанПиН 03, или если факт их упоминания не очевиден.

В качестве примера объекта с новыми, недостаточно изученными технологиями, не имеющими аналогов в стране и за рубежом, можно привести установку для высокотемпературного термического уничтожения и обезвреживания нефтесодержащих отходов IZHTEL-400 и гравидинамический сепаратор ГДС 1⁹¹.

Что касается научно-исследовательских институтов и конструкторских бюро, то особенности установления СЗЗ в отношении них регулируются п. 4.7. СанПиН 03. Согласно указанному пункту размер СЗЗ для научно-исследовательских институтов, конструкторских бюро и других объектов, имеющих в своем составе мастерские, производственные,

⁸⁸ См., например, Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 04.08.2016 № 112 «Об установлении размера санитарно-защитной зоны пункта погрузки угля ООО «Шахтоуправление «Майское», расположенного на территории Прокопьевского района Кемеровской области» // СПС «Кодекс» и Санитарно-эпидемиологическое заключение на проект обоснования размеров расчетной санитарно-защитной зоны для группы предприятий по адресу: г. Санкт-Петербург ул. Цветочная, д.6 № 78.01.02.000.Т.001519.08.13 от 09.08.2013 // Реестр санитарно-эпидемиологических заключений на проектную документацию URL: http://fp.crc.ru/doc/?oper=s&uinz=*D%29%28%2B%60%3A%602N%5C&pdk=on&pril=on (дата обращения: 24.02.2023).

⁸⁹ Курмазова Н.А. Расчет интенсивности пылевыделения на угольном складе разреза «Восточный» Забайкальского края // ГИАБ. 2015. № 6. С. 415.

⁹⁰ Крылов Д.А., Сидорова Г.П. Оценка содержания радиоактивных элементов в углях и продуктах их сжигания // ГИАБ. 2015. №7. С. 370.

⁹¹ Санитарно-эпидемиологическое заключение на проект расчетного ориентировочного размера санитарно-защитной зоны для промышленной площадки ООО «РесурсНефтегрупп» № 55.01.02.000.Т.000269.04.18 от 12.04.2018 // Реестр санитарно-эпидемиологических заключений на проектную документацию URL: <http://fp.crc.ru/doc/?oper=s&uinz=%29V%29%29-%2C%3EX3B-&pdk=on&pril=on> (дата обращения: 24.02.2023).

полупроизводственные и экспериментальные установки, устанавливается в каждом конкретном случае с учетом результатов экспертизы проекта СЗЗ и натурных исследований качества атмосферного воздуха, измерений уровней физического воздействия.

На наш взгляд, процедура определения размера СЗЗ в данном случае практически аналогична его определению для объектов, не указанных в санитарной классификации. Правда, п. 4.8. СанПиН 03 не содержит указания на прохождение проектом СЗЗ экспертизы перед принятием решения Роспотребнадзора или его территориального органа.

Вместе с тем, представляется, что в соответствии с Правилами проекты СЗЗ в отношении абсолютно всех объектов должны проходить санитарно-эпидемиологическую экспертизу. Разница лишь в том, что для объектов, не указанных в СанПиН 03, а также для научно-исследовательских институтов и опытных бюро нет никаких ориентиров размеров СЗЗ, установленных СанПиН.

Санитарно-эпидемиологические заключения на проекты СЗЗ в отношении, например, научно-исследовательских институтов, не содержат привычных ссылок на санитарную классификацию и установленные СанПиН 03 ориентировочные размеры СЗЗ. Обоснование размеров СЗЗ в таких заключениях чаще всего выглядит следующим образом: “Для промплощадки, расположенной по адресу ... по совокупности химических и физических факторов предлагается к установлению санитарно-защитная зона следующих размеров и границ (от контура объекта, который принят по границе промплощадки, образованной земельными участками с кадастровыми номерами...),⁹² и далее следует указание размеров СЗЗ в каждом направлении.

⁹² Санитарно-эпидемиологическое заключение на проект санитарно-защитной зоны промплощадки акционерного общества «Центральный научно-исследовательский институт металлургии и материалов» № 66.01.31.000.Т.002392.12.22 от 02.12.2022 // Реестр санитарно-эпидемиологических заключений на проектную документацию URL: http://fp.crc.ru/doc/?oper=s&uinz=%2C%297N4*%5E%29%40f&pdk=on&pril=on (дата обращения: 24.02.2023).

Таким образом, главная особенность установления СЗЗ в отношении объектов капитального строительства, не включенных в санитарную классификацию, или имеющих новые, недостаточно изученные технологии, или являющихся научно-исследовательскими институтами, конструкторскими бюро и подобными им объектами, состоит в отсутствии ориентировочных размеров СЗЗ для них в СанПиН.

Размеры СЗЗ для указанных объектов капитального строительства устанавливаются каждый раз индивидуально на основе подготовленного их правообладателем, застройщиком или третьим лицом проекта, заключения санитарно-эпидемиологической экспертизы и решения Роспотребнадзора или его территориального органа.

Установление СЗЗ может иметь свои особенности также при наличии не одного объекта капитального строительства, а групп указанных объектов, их комплексов. Так, согласно п. 3.13. СанПиН 03 размер СЗЗ для групп промышленных объектов и производств или промышленного узла (комплекса) устанавливается с учетом суммарных выбросов и физического воздействия источников промышленных объектов и производств, входящих в промышленную зону, промышленный узел (комплекс). Для них устанавливается единая СЗЗ. Вместе с тем, СанПиН предлагает выбор правообладателям таких объектов в виде возможности установления СЗЗ для промышленных объектов и производств, входящих в состав промышленных зон, промышленных узлов (комплексов), индивидуально для каждого объекта.

Исходя из буквального прочтения указанной нормы, представляется, что правообладатели имеют право самостоятельно определить, какой способ установления СЗЗ им избрать. Такого же мнения придерживаются и эксперты⁹³. Вместе с тем, судебная практика считает иначе. Так, Арбитражный суд Свердловской области, решение которого устояло и в

⁹³ Треглазов Р.В. Можно ли разработать единый проект СЗЗ для группы предприятий? // Вестник Эколога, 2020. № 1. С. 16.

Верховном Суде РФ, посчитал, что диспозиция, предоставленная абзацем вторым п. 3.13 СанПиН 03 не применима в ситуации, когда все предприятия промышленного комплекса осуществляют один и тот же вид работ.

В обоснование указанного решения суд указал, что «при проведении исследований и измерений на границе СЗЗ только одним хозяйствующим субъектом, со стороны жилой застройки, расположенной восточнее промузла, одновременно будет охарактеризовано влияние сразу нескольких предприятий по одинаковым загрязняющим веществам, без возможности определения долевого вклада каждого субъекта»⁹⁴.

При этом в данном деле «один и тот же вид работ» был определен как «обеспечение функционирования всего производственного (аэропортового) комплекса», а объектами, вошедшими в промышленный комплекс, стали в том числе здания АПСЦ «Почта России», ООО «Кейтеринг «Кольцово» и ЗАО «Хорека Кольцово» (гостиница).

На наш взгляд, такое решение суда не соответствует действующему правовому регулированию, ограничивает права хозяйствующих субъектов и возлагает на них дополнительные обязанности.

Помимо вышеперечисленного, особенности установления СЗЗ в отношении отдельных объектов капитального строительства часто обусловлены тем, какие объекты расположены или будут располагаться по соседству. Так, правообладателям объектов капитального строительства, требующих установления СЗЗ, необходимо быть чрезвычайно внимательными в случае планирования жилищного строительства в непосредственной близости от них и проверять факт установления СЗЗ.

ООО «Оника» – собственник земельного участка и нежилого здания на нем – осуществляло деятельность по переработке гречихи, проса и выпуску макаронных изделий. Общество обратилось в суд с заявлением о признании недействительным РНС многоэтажной жилой застройки, полагая, что ее

⁹⁴ Решение Арбитражного суда Свердловской области от 08 июля 2019 года по делу № А60-9582/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

размещение нарушает его права и законные интересы в сфере предпринимательской деятельности, т.к. осуществляется в пределах 15-метровой СЗЗ, установленной вокруг его промышленной площадки. Общество представило экспертное заключение и письмо Управления Роспотребнадзора, а также санитарно-эпидемиологическое заключение и протоколы исследования атмосферного воздуха.

Вместе с тем, суд установил, что решения Главного государственного санитарного врача субъекта РФ или его заместителя об установлении СЗЗ не принималось, в связи с чем зона не могла считаться установленной и в удовлетворении исковых требований было отказано.

В вопросе соседства интересна также возможность размещения объекта капитального строительства, требующего установления СЗЗ, внутри границ СЗЗ другого объекта. В целом такая возможность законодательством не запрещена, хотя есть и ограничения, которые подробнее будут рассмотрены в следующей главе. В целом правило таково: в границах СЗЗ объектов, не упомянутых в п. 5.4. СанПиН 03, размещать объекты капитального строительства (за исключением предусмотренных п. 5 Правил) можно. Вместе с тем, необходимо помнить, что даже в случае «поглощения» СЗЗ менее опасного объекта аналогичной зоной объекта более опасного, разработка проекта СЗЗ и ее установление по-прежнему будут обязательным для обоих объектов.

Иными словами, ни то, что территория, находящаяся за границами объекта, в отношении которого подлежит установлению СЗЗ, является СЗЗ другого объекта, ни то, что объект, в отношении которого подлежит установлению СЗЗ, располагается в СЗЗ другого объекта, не является основанием, исключающим необходимость установления СЗЗ.

Проанализировав указанные особенности, можно с уверенностью сказать, что действующее правовое регулирование весьма прогрессивно и учитывает характеристики своего рода «уникальных» объектов и видов деятельности, осуществляемых на них, что позволяет устанавливать

индивидуальные СЗЗ для таких объектов. Подобный подход, на наш взгляд, в наибольшей степени отражает реализацию принципов дифференцированного подхода к установлению правового режима земель и обеспечения гарантий каждого гражданина при регулировании использования и охраны земель.

ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, РАСПОЛОЖЕННЫХ В ГРАНИЦАХ САНИТАРНО- ЗАЩИТНЫХ ЗОН

§ 3.1. ОГРАНИЧЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, РАСПОЛОЖЕННЫХ В ГРАНИЦАХ САНИТАРНО-ЗАЩИТНЫХ ЗОН

Деление земель по целевому назначению, в соответствии с которым правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства, является одним из принципов земельного законодательства (пп. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Правовой режим земель является основополагающим фактором при определении возможности и способов их использования. Как отмечал О.И. Крассов, содержание правового режима имеет огромное практическое значение, поскольку «лицо, использующее земельный участок, по вполне понятным причинам должно знать, какими правами на него оно обладает, какие обязанности на него возлагаются»⁹⁵.

Понятие правового режима земель не раз становилось объектом научных исследований. Так, А.К. Голиченков определяет правовой режим земель как систему элементов, включающую «а) принципы, распространяющиеся на совокупность правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране земель той или иной категории; б) состав субъектов прав на земли данной категории; в) порядок возникновения и прекращения прав и обязанностей субъектов прав на земли данной категории; г) санкции за нарушение правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране земель той или иной категории» и добавляет, что правовой режим земель определяется исходя из их разрешенного использования⁹⁶.

⁹⁵ Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право, № 1, 2003. С. 20.

⁹⁶ Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. М.: Городец, 2008. С. 299.

Некоторые ученые понимают под правовым режимом земель «особый дифференцированный порядок регулирования жизнедеятельности в границах категории земель, осуществляемый посредством установления субъектам стимулов и ограничений в области рационального использования и охраны земель, а также особенностей управления данной территорией в порядке, определяемом градостроительным, земельным, экологическим и иным законодательством Российской Федерации и ее субъектов, а также нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления»⁹⁷.

По мнению О.И. Крассова, правовой режим земель – это «определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель, мер по охране земель, посредством установления основного целевого назначения земель, территориального зонирования, ограничения прав, публичных сервитутов и установления разрешенного использования»⁹⁸.

Вместе с тем, Олег Игоревич считает, что содержание понятия «правовой режим земельного участка» отлично от понятия «правовой режим земель». Он полагает, что «основными элементами содержания понятия «правовой режим земельного участка» являются права и обязанности его собственника, владельца, пользователя или арендатора»⁹⁹.

Развивая указанную мысль, Г.А. Волков подчеркивает, что «кроме этого правовой режим земельного участка определяется ограничениями их использования в границах зон с особыми условиями использования территории»¹⁰⁰.

Как подчеркивается многими исследователями, правила использования земельных участков в пределах СЗЗ «по своей правовой природе являются ограничениями прав на землю, что вытекает из ст. 56 ЗК РФ»¹⁰¹.

⁹⁷ Актуальные проблемы теории земельного права России: монография / Е.Н. Абанина, Н.Н. Аверьянова, А.П. Анисимов и др.; под общ. ред. А.П. Анисимова. М.: Юстицинформ, 2020. // СПС «КонсультантПлюс».

⁹⁸ Крассов О.И. Указ. соч. С. 23.

⁹⁹ Там же.

¹⁰⁰ Земельное право России: учебник / под ред. Г.А. Волкова. – Москва: Проспект, 2023. С. 63. (Автор параграфа – Г.А. Волков).

¹⁰¹ Старова Е.В. Указ. соч. С. 151.

Сами же ограничения прав на землю О.И. Крассов определял как требования к использованию земель, вызванные каким-либо фактором, которые не применяются в отношении других земель, имеющих аналогичное целевое назначение, при отсутствии такого фактора¹⁰².

Действительно, в случае попадания земельного участка в границы ЗОУИТ его правообладателя, в первую очередь, интересуют ограничения использования такого участка, налагаемые в связи с установлением указанной зоны. Именно поэтому так важно при изучении правового регулирования любого ЗОУИТ уделить отдельное внимание ограничениям использования земельных участков, расположенных в границах таких зон.

Согласно п. 5 Правил в границах СЗЗ не допускается использования земельных участков в целях:

а) размещения жилой застройки, объектов образовательного и медицинского назначения, спортивных сооружений открытого типа, организаций отдыха детей и их оздоровления, зон рекреационного назначения и для ведения садоводства (не очень понятно, почему данный запрет не распространяется на территории огородничества, в отличие от СанПиН 03).

П. 5.1. СанПиН добавляет к этому перечню «другие территории с нормируемыми показателями качества среды обитания»;

б) размещения объектов для производства и хранения лекарственных средств, объектов пищевых отраслей промышленности, оптовых складов продовольственного сырья и пищевой продукции, комплексов водопроводных сооружений для подготовки и хранения питьевой воды, использования земельных участков в целях производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции, предназначенной для дальнейшего использования в качестве пищевой продукции, *если химическое, физическое и (или) биологическое воздействие объекта, в отношении*

¹⁰² См.: Крассов О.И. Способы определения правового режима земель // Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф. 2005 - 2007 гг. / Под ред. А.К. Голиченкова. М.: Форгрейфер, 2009. Вып. 5. С. 512.

которого установлена СЗЗ, приведет к нарушению качества и безопасности таких средств, сырья, воды и продукции в соответствии с установленными к ним требованиями.

Правила не содержат перечня объектов, размещать которые в СЗЗ разрешено, однако он есть в п. 5.3. СанПиН 03. Допускается размещать в границах СЗЗ промышленного объекта или производства: нежилые помещения для дежурного аварийного персонала, помещения для пребывания работающих по вахтовому методу (не более двух недель), здания управления, конструкторские бюро, здания административного назначения, научно-исследовательские лаборатории, поликлиники, спортивно-оздоровительные сооружения закрытого типа, бани, прачечные, объекты торговли и общественного питания, мотели, гостиницы, гаражи, площадки и сооружения для хранения общественного и индивидуального транспорта, пожарные депо, местные и транзитные коммуникации, ЛЭП, электроподстанции, нефте- и газопроводы, артезианские скважины для технического водоснабжения, водоохлаждающие сооружения для подготовки технической воды, канализационные насосные станции, сооружения оборотного водоснабжения, автозаправочные станции, станции технического обслуживания автомобилей.

С учетом вышеуказанного положения Правил, представляется, что поликлиники в границах территории СЗЗ больше размещать нельзя, т.к. п. 5 Правил ясно исключает возможность нахождения в СЗЗ любых «объектов ... медицинского назначения». В отличие от СанПиН 03, исключавших только «лечебно-профилактические и оздоровительные учреждения общего пользования». В этой части следует признать ограничения, установленные Правилами, более соответствующими цели защиты прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Интересно, что п. 5.3. СанПиН существовал в такой редакции не всегда, до 15.05.2008 г. перечисленные в указанном пункте здания и сооружения допускались к размещению в СЗЗ, только если они были

предназначены для обслуживания работников указанного объекта и для обеспечения его деятельности. Пункт в новой редакции правообладатели объектов, в отношении которых установлена СЗЗ, даже пытались оспорить в Верховном Суде РФ, ссылаясь на то, что ст. 11 Закона № 52-ФЗ обязывает предприятие проводить профилактические работы в вверенной ему СЗЗ, обеспечивать безопасность здоровья человека и выполняемых работ и оказываемых услуг. Вместе с тем, строительство объектов иными хозяйствующими субъектами в пределах СЗЗ делает невозможным выполнение названных требований, что может повлечь ответственность Общества, а в дальнейшем даже прекращение его работы.

Суд же посчитал, что оспариваемый пункт не только не ущемляет права юридических лиц и предпринимателей, но и частично снимает ограничения на использование территории СЗЗ и не предполагает, что объект в указанной зоне будет размещен в нарушение действующего законодательства. Верховный Суд РФ подчеркнул, что закон обязателен как для объекта, в санитарной зоне которого размещается другой объект, так и для размещаемого объекта. А в случае выявления в ходе расчетов превышения установленных гигиенических нормативов на границе СЗЗ и в зоне ближайшей жилой застройки, размещение второго объекта в границах СЗЗ должно быть либо отклонено (выдано санитарно-эпидемиологическое заключение о несоответствии проекта санитарным правилам), либо увеличен размер СЗЗ от совместного размещения двух объектов до нормируемых территорий¹⁰³.

Вместе с тем, не во всех СЗЗ возможно размещение иных промышленных объектов. Так, согласно п. 5.4. СанПиН 03 в СЗЗ объектов пищевых отраслей промышленности, оптовых складов продовольственного сырья и пищевой продукции, производства лекарственных веществ, лекарственных средств и (или) лекарственных форм, складов сырья и

¹⁰³ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 3 июля 2012 г. № АПЛ12-321 // СПС «КонсультантПлюс».

полупродуктов для фармацевтических предприятий допускается размещение только профильных, однотипных объектов при исключении взаимного негативного воздействия на продукцию, среду обитания и здоровье человека.

При этом важно подчеркнуть, что даже если будет доказано отсутствие воздействия размещаемого объекта на окружающую среду, а сам объект не будет входить в перечень запрещаемых к размещению в границах СЗЗ объектов (п. 5 Правил), его нельзя будет разместить в границах СЗЗ объектов, указанных в п. 5.4. СанПиН 03. Так, всеми судебными инстанциями Обществу было отказано в размещении склада для хранения частей кранов в границах СЗЗ ФБУН ГНЦ ВБ «Вектор» Роспотребнадзора¹⁰⁴.

Согласно п. 30–31 Правил со дня установления СЗЗ на земельных участках, расположенных в ее границах, не допускаются строительство, реконструкция объектов капитального строительства, разрешенное использование которых не соответствует ограничениям использования земельных участков, предусмотренным решением об установлении СЗЗ, а также использование земельных участков, не соответствующее указанным ограничениям.

При этом разрешается реконструкция указанных объектов капитального строительства путем их приведения в соответствие с ограничениями использования земельных участков, предусмотренными решением об установлении СЗЗ.

Со дня установления или изменения СЗЗ планируемых к строительству или реконструкции объектов и до дня их ввода в эксплуатацию независимо от ограничений использования земельных участков, предусмотренных решением об установлении или изменении СЗЗ, допускается использование земельных участков в границах такой зоны для целей, не связанных со строительством, реконструкцией, за исключением строительства,

¹⁰⁴ Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 12 февраля 2021 года по делу № А45-25737/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

реконструкции на основании РНС, выданного до дня установления или изменения СЗЗ, а также допускается использование зданий и сооружений, расположенных в границах такой зоны. Представляется, что в связи с тем, что норма об обязанности устанавливать СЗЗ до выдачи РНС вступит в силу с 01.01.2025 г., данное ограничение будет действовать тоже только после указанной даты.

Согласно п. 3–5 ст. 107 ЗК РФ, помимо вышеуказанных ограничений стоит отметить следующие:

- изменение видов разрешенного использования земельных участков, иных объектов недвижимости, расположенных в границах СЗЗ, допускается только с учетом ограничений прав на использование земельных участков, установленных в границах СЗЗ;

- приведение в соответствие с ограничениями использования земельных участков, установленными в границах СЗЗ, разрешенного использования (назначения) и/или параметров объектов, введенных в эксплуатацию до дня установления СЗЗ, ВРИ земельных участков, или снос объектов, размещение которых в СЗЗ не допускается, осуществляется, по общему правилу, в течение трех лет со дня установления соответствующей зоны;

- если в соответствии с ограничениями использования земельных участков, расположенных в границах СЗЗ, размещение объектов на них запрещается, или если собственник объекта не изменил его разрешенное использование (назначение) на ВРИ, допустимый в соответствии с указанными ограничениями в установленный законом срок, осуществляется снос объектов, расположенных на земельных участках в границах СЗЗ.

Таким образом, как верно отмечается в науке, правообладатели земельных участков, расположенных в пределах СЗЗ, «ограничиваются в своих правах на строительство новых, реконструкцию существующих жилых

домов»¹⁰⁵, даже несмотря на то, что вид разрешенного использования принадлежащих им участков позволяет возводить указанные здания.

В связи с этим ограничением довольно часто указывается на несовершенство российского законодательства в части информирования граждан об указанных ограничениях¹⁰⁶, ведь до настоящего времени является актуальной практика Верховного Суда РФ, согласно которой отсутствие в ЕГРН сведений о СЗЗ не означает, что данная зона не была установлена¹⁰⁷.

Кроме того, до 2018–2019 гг. сохранялась практика, согласно которой не удовлетворялись иски об оспаривании отказа в выдаче РНС жилого дома по причине нанесения границ СЗЗ на материалы генерального плана и правил землепользования и застройки¹⁰⁸. Ее удалось переломить только благодаря неоднократным указаниям Верховного Суда на то, что в генеральных планах и правилах землепользования и застройки отображаются только СЗЗ, установленные в предусмотренном законом порядке¹⁰⁹.

Вместе с тем, нельзя не согласиться с некоторыми авторами, считающими, что предварительное отображение границ СЗЗ в документах территориального планирования необходимо, чтобы «иметь твердую основу для последующего уточнения еще только намеченных характеристик», поскольку «в противном случае первоначальные решения принципиального характера относительно планируемого размещения объекта могут войти в

¹⁰⁵ Белокрылова Е.А., Мунтяну П.В. Особенности правового закрепления информации о санитарно-защитных зонах в Российской Федерации: вопросы правоприменения // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2018. №5. С. 703.

¹⁰⁶ См., например, Белокрылова Е.А., Мунтяну П.В. Указ. соч.; Башарин А.В. Проблемы отображения санитарно-защитных зон в градостроительной документации. Комментарий к Апелляционному определению Верховного Суда Российской Федерации от 17.10.2018 № 64-АПГ18-7 // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 12. С. 97 - 110.

¹⁰⁷ Обзор судебной практики ВС РФ за четвертый квартал 2012 года, утв. Президиумом ВС РФ 10.04.2013 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰⁸ См., например: Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 21.03.2018 г. по делу № 33а-3711/2018; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 14.02.2018 г. по делу № 33а-3140/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰⁹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2019 года № 9-АПА19-4; Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 28 марта 2019 года № 64-АПА19-1; Определение Судебной коллегии по административным делам Суда Российской Федерации от 7 февраля 2019 года № 9-АПГ18-23 // СПС «КонсультантПлюс».

противоречие с законодательством, потерять силу, быть оспорены в судебном порядке»¹¹⁰.

В то же время, отказ в выдаче РНС только по причине того, что в документах территориального планирования отображена та или иная СЗЗ ориентировочного размера, на наш взгляд, недопустим. Ведь объект, в отношении которого устанавливается СЗЗ, планируемый к размещению согласно указанным документам, может быть так никогда и не размещен, а лицо, испрашивающее РНС, использует предоставленный ему на законном основании земельный участок здесь и сейчас.

Таким образом, в системе действующего правового регулирования стоит приветствовать отображение ориентировочных размеров СЗЗ планируемых к размещению объектов, но лишь в информационных целях.

При этом важно отметить, что согласно ч. 33 ст. 26 Закона № 342-ФЗ в границах СЗЗ, установленных до 01.01.2025 г., независимо от ограничений использования земельных участков, установленных в границах таких зон, допускаются:

1) использование земельных участков в соответствии с ранее установленным видом разрешенного использования для целей, не связанных со строительством, реконструкцией объектов капитального строительства;

2) использование земельных участков для строительства, реконструкции объектов капитального строительства на основании РНС, выданных до 01.01.2025 г., или в случае начала их строительства, реконструкции до указанной даты, если для строительства, реконструкции указанных объектов РНС не требуется;

3) использование зданий, сооружений, права на которые возникли у граждан или юридических лиц до 01.01.2025 г. или которые построены, реконструированы в соответствии с пунктом 2 выше и в соответствии с их видом разрешенного использования (назначения).

¹¹⁰ Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М.: Проспект, 2010. 744 с. // СПС «КонсультантПлюс».

Согласно п. 73 СанПиН 21 хозяйствующие субъекты, эксплуатирующие источники воздействия, обязаны обеспечивать проведение лабораторных исследований *на границе СЗЗ* в объеме и с периодичностью, определенными программой производственного контроля. В связи с этой обязанностью возникает вопрос, должен ли правообладатель земельного участка, по которому проходит граница СЗЗ, предоставить доступ правообладателю промышленного объекта для проведения им соответствующих измерений? Как должны согласовываться периодичность, время, продолжительность и условия такого доступа? К сожалению, ни законодательство, ни судебная практика ответов на данные вопросы не содержит.

Такая же ситуация и с обязанностью правообладателя обеспечить озеленение СЗЗ. Как уже указывалось ранее, такая обязанность на законодательном уровне не предусмотрена, она содержится в отдельных сводах правил¹¹¹, кроме того зона озеленения СЗЗ предусмотрена некоторыми правилами землепользования и застройки, а использование земельных участков, расположенных в такой зоне, может быть признано опасным для жизни и здоровья граждан¹¹².

В связи с вышеизложенным, в ситуации, когда у лиц, эксплуатирующих промышленные предприятия, не возникает прав в отношении земельных участков в границах СЗЗ, выполнить обязанности по проведению лабораторных исследований на границе СЗЗ, а также по обустройству и озеленению указанных зон весьма затруднительно, если не сказать невозможно. Существующие нормативные правовые акты никак не регулируют правила взаимодействия правообладателей промышленных объектов и правообладателей земельных участков, расположенных в границах СЗЗ указанных объектов.

¹¹¹ См., например, п. 6.18 СП 403.1325800.2018 Свод правил. Территории производственного назначения. Правила проектирования благоустройства» (утв. И введен в действие Приказом Минстроя России от 01.08.2018 № 476/пр) // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹² Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 25.03.2020 № 71-КА20-1 // СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, действующее регулирование правового режима земельных участков, расположенных в границах СЗЗ, нуждается в совершенствовании, которое должно быть направлено на устранение пробелов в регламентации отношений между правообладателями промышленных объектов и правообладателями земельных участков, расположенных в границах СЗЗ, установленных в отношении указанных объектов.

Рассматривая ограничения использования земельных участков, расположенных в границах СЗЗ, невозможно не упомянуть о механизме возмещения убытков, вызванных указанными ограничениями, правообладателям таких земельных участков.

Согласно п. 32 Правил компенсация ущерба, причиненного правообладателям земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества в связи с установлением (изменением) СЗЗ, осуществляется в соответствии с законодательством РФ. Законом № 342-ФЗ ЗК РФ был дополнен статьей 57.1., регулирующей особенности возмещения убытков при ограничении прав в связи с установлением, изменением ЗОУИТ.

Указанная статья закрепила, в частности, перечень лиц, имеющих право на возмещение убытков, момент возникновения права на такое возмещение и предельный срок его реализации, перечень возможных убытков и порядок их исчисления.

Вместе с тем, важно подчеркнуть, что многие положения данной статьи не применяются в отношении ЗОУИТ, которые и границы которых установлены до дня официального опубликования Закона № 342-ФЗ. Кроме того, согласно ч. 13 ст. 26 указанного закона до дня установления СЗЗ возмещение убытков, причиненных ограничением прав правообладателей объектов недвижимости в связи с определением до дня официального опубликования Закона № 342-ФЗ ориентировочной, расчетной (предварительной) СЗЗ, выкуп объектов недвижимости, возмещение за

прекращение прав на земельные участки в связи с невозможностью их использования в соответствии с разрешенным использованием не осуществляются.

На наш взгляд, указанное правило никак не стимулирует правообладателей объектов, в отношении которых СЗЗ установлена до вступления в силу Правил и Закона № 342-ФЗ, обращаться с заявлением об установлении указанных зон согласно Правилам, как то указывает п. 2 Постановления Правительства РФ № 222.

Кроме того, не осуществляется возмещение убытков правообладателям объектов, указанных в ч. 33 ст. 26 Закона № 342-ФЗ (т.е. лицам, права на объекты у которых возникли до 01.01.2025 г., или РНС которым выдано до указанной даты).

Из-за указанного правила возникают парадоксальные ситуации, при которых в границах СЗЗ располагаются, например, индивидуальные жилые дома или садовые участки, и при этом формального нарушения законодательства нет, хотя нарушение права граждан на благоприятную окружающую среду очевидно.

Таким образом, существующее регулирование правового режима СЗЗ нуждается в доработке. Во-первых, необходимо предусмотреть ответственность должностных лиц за несвоевременное внесение сведений об установлении, изменении, прекращении существования СЗЗ в ЕГРН.

Помимо этого, необходимо устранить пробелы в регулировании отношений между правообладателями промышленных объектов и правообладателями земельных участков, расположенных в границах СЗЗ, установленных в отношении указанных объектов. А именно предусмотреть возможность доступа правообладателя промышленного объекта на указанные земельные участки для выполнения возложенных на него законом обязанностей, при условии соразмерной компенсации правообладателям земельных участков связанных с этим неудобств.

Кроме того, считаем целесообразным как можно скорее отменить возможность использования лицами принадлежащих им объектов, запрещенных к размещению в СЗЗ согласно Правилам и СанПиН 03, но при этом оказавшихся в границах таких зон, с одновременным возложением обязанности на правообладателей объектов, в связи с размещением которых установлена СЗЗ, возместить убытки указанным лицам.

§ 3.2. ЮРИДИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, РАСПОЛОЖЕННЫХ В ГРАНИЦАХ САНИТАРНО- ЗАЩИТНЫХ ЗОН

Согласно государственному докладу о состоянии и об охране окружающей среды в 2021 г. работниками Генпрокуратуры России вскрыты нарушения на 4,4 тыс. объектах, допускавших выбросы вредных веществ, в том числе в отсутствие СЗЗ¹¹³.

Ответственность за нарушения правообладателей объектов, в связи с размещением которых устанавливается СЗЗ, как правило, наступает по ст. 6.3. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – «КоАП РФ»)¹¹⁴, а в случаях, повлекших по неосторожности массовое заболевание или отравление людей, либо создавшее угрозу наступления таких последствий, либо повлекших по неосторожности смерть человека, – по ст. 236 Уголовного кодекса РФ¹¹⁵. Кроме того, к правообладателям указанных объектов могут быть предъявлены требования о возмещении убытков согласно гражданскому законодательству¹¹⁶.

Кроме того, неисполнение лицом обязанности по установлению СЗЗ в отношении принадлежащего ему объекта также может послужить основанием для отказа в удовлетворении заявления такого лица на получение условно разрешенного вида использования земельного участка, если такой вид использования предполагает осуществление деятельности, предусматривающей необходимость установления СЗЗ¹¹⁷.

¹¹³ О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2021 году. Государственный доклад. — М.: Минприроды России; МГУ имени М.В.Ломоносова, 2022. С.603.

¹¹⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 17.02.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023) // СЗ РФ, 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹¹⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.12.2022) // СЗ РФ, 1996. № 25 Ст. 2954.

¹¹⁶ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 16.05.2012 по делу № А41-20317/11 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹⁷ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 01.09.2020 № 306-ЭС20-13526 по делу № А12-38650/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

Вместе с тем, во-первых, вышеуказанные вопросы не раз становились темой научных исследований¹¹⁸, во-вторых, они в большей степени (хотя и не всегда) касаются правообладателей земельных участков, на которых расположены объекты, требующие установления СЗЗ, а не правообладателей земельных участков в границах указанных зон. В связи с этим предлагаем более подробно остановиться на юридических последствиях нарушения законодательства при использовании именно таких земельных участков, которые расположены в границах СЗЗ.

Как уже говорилось ранее, если объекты находились на земельных участках, попавших в границы СЗЗ, еще до ее установления, а также при условии, что в соответствии с ограничениями использования таких земельных участков размещение указанных объектов запрещается, или если собственник объекта не изменил его разрешенное использование на допустимое в соответствии с указанными ограничениями в установленный законом срок, указанные объекты могут быть снесены на основании или решения собственника такого объекта, или соглашения о возмещении убытков, или решения суда. При этом, заявление искового требования о сносе таких построек как самовольных удовлетворению судом не подлежит¹¹⁹.

Как отмечается некоторыми авторами, такой снос объектов недвижимого имущества, расположенных на земельных участках в границах зон с особыми условиями использования территорий, является одним из примеров «норм, подтверждающих наличие не прямо заявленного приоритета прав частных субъектов, инициирующих установление СЗЗ от им

¹¹⁸ См., например, Фаткулин С.Т., Безручко А.Ю., Мулюкова М.В. К вопросу об административной ответственности юридических лиц за экологические правонарушения (на примере Челябинской области) // Правопорядок: История, теория, практика, № 2 (25) / 2020. С. 44-49; Мунтяну П.В. О некоторых вопросах сокращения размера санитарно-защитных зон промышленных предприятий в Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2019. №2. С. 201-206.

¹¹⁹ Обзор апелляционной и кассационной практики Пермского краевого суда по гражданским и административным делам за второе полугодие 2019 года (утв. президиумом Пермского краевого суда 27.03.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

принадлежащих объектов, над правами лиц, обладающих объектами недвижимости, "накрываемых" чужими СЗЗ»¹²⁰.

Наверное, можно согласиться с данным мнением. Действительно, исходя из анализа приведенных норм и правоприменительной практики, можно с высокой степенью уверенности утверждать, что при наличии на месте потенциальной СЗЗ планируемого к размещению объекта, например, индивидуального жилого дома, скорее воспользуются вышеназванным механизмом (разумеется, при соблюдении приведенных в законе условий), чем изменят место размещения указанного объекта.

Что касается самовольных построек, то таковыми будут считаться те объекты, которые возведены в границах уже существующей СЗЗ в нарушение действующего законодательства¹²¹. Вместе с тем, случаи признания объектов, расположенных в границах СЗЗ, самовольными постройками не настолько часты. Как правило, пресечение их строительства происходит еще на этапе выдачи РНС¹²². Последнее представляется более предпочтительным, как для лица, испрашивающего РНС, так и для государства в целом. Ведь в таком случае лицо узнает о невозможности использования принадлежащего ему земельного участка для целей строительства до того, как осуществит денежные вложения в указанное строительство.

Вместе с тем, очевидно, что при нормальном функционировании информационного осведомления всех заинтересованных лиц об ограничениях использования земельных участков, в том числе о СЗЗ, при своевременном отображении полной и достоверной информации об указанных зонах, рассмотренных ситуаций не возникало бы в принципе.

¹²⁰ Трутнев Э.К. Вопросы установления санитарно-защитных зон // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 6. С. 20 - 36; № 7. С. 22 - 38. // СПС «КонсультантПлюс».

¹²¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 02.10.2015 № Ф05-6299/2014 по делу № А41-58357/12 // СПС «КонсультантПлюс».

¹²² См., например, Определение Верховного Суда РФ от 13.07.2022 № 306-ЭС22-10611 по делу № А72-12603/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

Конечно, Роспотребнадзор обязан в силу п. 9 ч. 1 ст. 32 ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»¹²³ направлять в орган регистрации прав для внесения сведений в ЕГРН документы (содержащиеся в них сведения) о принятии ими решений об установлении, изменении или о прекращении существования ЗОУИТ. Вместе с тем, как неоднократно подчеркивалось многими исследователями, никакой ответственности за непредоставление таких сведений или за несвоевременное их отображение в ЕГРН ни Роспотребнадзор, ни Росреестр не несут¹²⁴.

Юридические последствия нарушения законодательства при использовании земельных участков, расположенных в границах СЗЗ, могут лежать и в гражданско-правовой плоскости. Так, предоставление земельного участка, расположенного в СЗЗ, для размещения объектов, нахождение которых в СЗЗ недопустимо, влечет за собой гражданско-правовые последствия в виде возникновения у арендатора права на одностороннее расторжение договора в соответствии с п. 2 абзаца первого ст. 620 Гражданского кодекса РФ¹²⁵ (переданное арендатору имущество имеет препятствующие пользованию им недостатки, которые не были оговорены арендодателем при заключении договора, не были заранее известны арендатору и не должны были быть обнаружены арендатором во время осмотра имущества или проверки его исправности при заключении договора).

Таким стал один из споров, дошедших до Верховного Суда РФ. Уже после заключения договора выяснилось, что участок расположен в СЗЗ, в связи с чем нахождение на нем объектов, для размещения которых и был заключен договор аренды земельного участка, недопустимо. Суд расценил это как недостатки, которые не были указаны в договоре, не были известны

¹²³ Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О государственной регистрации недвижимости» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023) // СЗ РФ, 2015. № 29 (часть I). Ст. 4344.

¹²⁴ Алексеев М.С., Арутюнян Л.В., Бурденко Ю.С., Оболенская М.А., Персиянцева А.А., Перфильева В.Ю., Степанова Л.И. Юридический справочник застройщика / под ред. Д.С. Некрестьянова. 3-я ред. // СПС КонсультантПлюс. 2018.

¹²⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 08.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // СЗ РФ, 1996. № 5. Ст. 410.

арендатору и не должны были быть им обнаружены во время осмотра имущества, вследствие чего у арендатора появилось основание для расторжения договора¹²⁶.

Одним из самых интересных юридических последствий использования земельных участков, расположенных в СЗЗ, на наш взгляд, является наложение на одном земельном участке двух разных правовых режимов, обусловленных нахождением данного земельного участка в границах СЗЗ, с одной стороны, и принадлежностью его к землям сельскохозяйственного назначения, с другой.

Так, Управлением Россельхознадзора по Нижегородской области и Республике Марий Эл было выдано предписание гражданину Мазину о проведении на принадлежащем ему земельном участке, относящемся к землям сельскохозяйственного назначения (для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства), комплекса мероприятий, направленных на ликвидацию сорной и древесно-кустарниковой растительности, введении земельного участка в сельскохозяйственный оборот и использовании его для сельскохозяйственного производства. Мазин же указывал на то, что указанный земельный участок входит в 1000-метровую СЗЗ мусоросортировочного комплекса, в связи с чем использование данного земельного участка в сельскохозяйственных целях недопустимо в силу п. 5.1 СанПиН 03. Верховный Суд РФ признал, что указанные доводы подтверждают отсутствие оснований для привлечения названного лица к ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 25 ст. 19.5 КоАП РФ, поскольку в его действиях отсутствует такой необходимый признак состава вменяемого ему правонарушения как его вина, поскольку в рассматриваемой ситуации использование земельного участка по его назначению исключено в силу

¹²⁶ Определение Верховного Суда РФ от 06.11.2020 № 302-ЭС20-16747 по делу № А33-14138/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

требований санитарных правил, регламентирующих режим территории СЗЗ, в которую он входит¹²⁷.

Как видно из приведенного примера, формальное нарушение одних норм законодательства при использовании земельных участков, расположенных в границах СЗЗ, вызванное при этом соблюдением положений, регулирующих правовой режим земельных участков, находящихся в указанной зоне, может служить основанием для освобождения от ответственности за нарушение «первой» группы норм. Данный вывод еще раз подтверждает уникальность юридического назначения СЗЗ как зоны с особым правовым режимом.

Таким образом, юридические последствия нарушения законодательства при использовании земельных участков, расположенных в границах СЗЗ, весьма различны. Такая вариативность обеспечивает эффективное и оперативное реагирование на разные случаи нарушения указанных положений нормативных правовых актов.

Вместе с тем нельзя не отметить несовершенство правового регулирования в части отсутствия ответственности уполномоченных органов и должностных лиц за невыполнение или ненадлежащее выполнение ими своих обязанностей, связанных с установлением, изменением или прекращением существования СЗЗ, а также в плане скрытого «перевеса» в спорных ситуациях интересов лиц, инициирующих установление СЗЗ, над интересами правообладателей объектов недвижимости, попадающих в такие зоны.

¹²⁷ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 13.11.2017 № 9-АД17-20 // СПС «КонсультантПлюс».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный в настоящем исследовании анализ теоретико-правовых проблем правового регулирования и практики использования санитарно-защитных зон позволил сформулировать положения, направленные на совершенствование действующего законодательства.

В выпускной квалификационной работе на основе изучения научных подходов и нормативных правовых актов, регулирующих правовой режим санитарно-защитных зон, даны авторские дефиниции таких терминов, как «санитарно-защитная зона», «объекты, в отношении которых устанавливаются санитарно-защитные зоны», определено место объектов капитального строительства среди указанных объектов, впервые в научной литературе дана их классификация. В соответствии с указанными определениями:

- Санитарно-защитная зона – это зона с особыми условиями использования территории, устанавливаемая вокруг объектов, являющихся источниками негативного воздействия на среду обитания и здоровье человека, размеры которой обеспечивают уменьшение указанного воздействия 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, и в пределах которой устанавливаются ограничения, запреты и особые обязанности по использованию земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства;

- Объекты, в отношении которых устанавливаются санитарно-защитные зоны, – действующие, планируемые к размещению, строительству, реконструируемые объекты, являющиеся источниками химического, физического, биологического воздействия на среду обитания человека, в случае формирования за контурами таких объектов химического, физического и (или) биологического воздействия, превышающего санитарно-эпидемиологические требования.

Кроме того, на основе анализа принципов земельного законодательства, положений, закрепленных в действующих нормативных правовых актах, и теоретических исследований в соответствующей области автором выработан комплексный подход к пониманию юридического значения санитарно-защитной зоны, который состоит в обеспечении безопасности жизни и здоровья населения при эксплуатации объектов, являющихся источниками негативного воздействия, создании благоприятных условий для жизни и здоровья населения, гарантировании правомерной эксплуатации объектов путем установления особого правового режима, обеспечивающего баланс законных интересов общества и граждан, и базируется на основных началах земельного законодательства.

В результате исследования обоснованы выводы о наличии теоретических и практических проблем в регламентации правового режима санитарно-защитных зон. Обоснована необходимость, с одной стороны, устранения противоречий между действующими нормативными правовыми актами, регулирующими правовой режим санитарно-защитных зон; с другой, – отмены ограничения указанных актов по сроку действия с целью признания их утратившими силу после принятия предусмотренного законодательством и соответствующего ему положения о санитарно-защитных зонах.

Помимо этого, автором сформулированы конкретные предложения по дополнению действующих норм рядом положений, касающихся ограничений использования земельных участков, расположенных в границах указанных зон, а именно:

- о возложении ответственности на должностных лиц за несвоевременное внесение ими сведений об установлении, изменении, прекращении существования санитарно-защитных зон в Единый государственный реестр недвижимости;

- о правилах взаимодействия правообладателей промышленных объектов и правообладателей земельных участков, расположенных в

границах санитарно-защитных зон, установленных в отношении указанных объектов;

- о ликвидации возможности использования лицами принадлежащих им объектов, оказавшихся в границах санитарно-защитных зон, но при этом запрещенных к размещению в них согласно действующему правовому регулированию, при условии возмещения указанным лицам соответствующих убытков.

Выводы, положения, выносимые на защиту, в том числе ряд промежуточных выводов в исследовании позволяют углубить теоретические положения и правовое регулирование отношений, возникающих при установлении, изменении и прекращении существования санитарно-защитных зон, использовании земельных участков, расположенных в границах таких зон, и могут быть использованы при дальнейших исследованиях и на практике.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Список использованной литературы:

1. Абрамова А.И., Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н., Студеникина М.С., Чернобель Г.Т., Юртаева Е.А. Современные тенденции законодательного творчества // Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. – 847 с.
2. Актуальные проблемы теории земельного права России: монография / Е.Н. Абанина, Н.Н. Аверьянова, А.П. Анисимов и др.; под общ. ред. А.П. Анисимова. М.: Юстицинформ, 2020. – 800 с. // СПС КонсультантПлюс.
3. Алексеев М.С., Арутюнян Л.В., Бурденко Ю.С., Оболенская М.А., Персиянцева А.А., Перфильева В.Ю., Степанова Л.И. Юридический справочник застройщика / под ред. Д.С. Некрестьянова. 3-я ред. // СПС КонсультантПлюс. 2018.
4. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия : опыт комплексного исследования. – М. : Статут, 1999. – 709, [1] с.
5. Бадаева Е.А., Булавина И.Д. Несовершенство законодательства в области установления санитарно-защитных зон предприятий, объектов и иных сооружений по результатам санитарно-эпидемиологической экспертизы проектов // Здоровье – основа человеческого потенциала: проблемы и пути их решения. 2020. №1. С. 323-329.
6. Бактыбаева З.Б., Сулейманов Р.А., Валеев Т.К., Рахматуллин Н.Р. Оценка воздействия нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности на эколого-гигиеническое состояние объектов окружающей среды и здоровье населения (обзор литературы) // Медицина труда и экология человека. 2018. №4 (16). С. 12-26.
7. Башарин А.В. Проблемы отображения санитарно-защитных зон в градостроительной документации. Комментарий к Апелляционному определению Верховного Суда Российской Федерации от 17.10.2018 № 64-

АПГ18-7 // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 12. С. 97-110.

8. Белокрылова Е.А., Мунтяну П.В. Особенности правового закрепления информации о санитарно-защитных зонах в Российской Федерации: вопросы правоприменения // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2018. №5. С. 703-716.

9. Волков Г.А. Нормативы зон санитарной охраны источников водоснабжения как важнейшее звено эколого-правового механизма // Экологическое право. 2014. № 5. С. 32-38.

10. Волков Г.А. Основные начала земельного права // Экологическое право. 2022. № 1. С. 10-16 // СПС КонсультантПлюс.

11. Воронцова А.А., Заславская Н.М. Правовой режим зон с особыми условиями использования территории // Экологическое право. 2019. № 2. С. 10-14 // СПС КонсультантПлюс.

12. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. М.: Городец, 2008. – 448 с.

13. Долгополов П.С. Санитарно-защитные зоны // СПС «КонсультантПлюс».

14. Земельное право России: учебник / под ред. Г.А. Волкова. – Москва: Проспект, 2023. С. 63. (Автор параграфа – Г.А. Волков). – 680 с.

15. Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.06 / Золотова Олеся Александровна; [Место защиты: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ]. - Москва, 2013. – 207 с.

16. Игнатьева И.А. Использование земель и земельных участков с объектами электроэнергетики: право и практика: учебное пособие. М.: Проспект, 2019. – 368 с. // СПС КонсультантПлюс.

17. Ильина Т.Н., Бельмаз Д.Н. Способы использования сбросного тепла от установок первичной переработки нефти // Вестник БГТУ имени В. Г. Шухова. 2013. №5. С. 198-202.

18. Катков В.Д. К анализу основных понятий юриспруденции. – Харьков, 1903. – 462 с.

19. Кирсанов А.Р. «Недоустановленные» санитарно-защитные зоны, или О правовых основаниях и последствиях включения в правила землепользования и застройки ориентировочных и расчетных санитарно-защитных зон // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 7. С. 83-89.

20. Климов Д.Ф. Правовой механизм реализации права государственной (федеральной) собственности на земли промышленности в Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.06 / Климов Дмитрий Феликсович; [Место защиты: Ин-т государства и права РАН]. - Москва, 2009. – 175 с.

21. Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право, № 1, 2003. С. 20-25.

22. Крассов О.И. Способы определения правового режима земель // Экологическое право России: Сб. материалов науч.-практ. конф. 2005 - 2007 гг. / Под ред. А.К. Голиченкова. М.: Форгрейфер, 2009. Вып. 5. С. 510-523.

23. Краузе В.И. Новый подход в установлении санитарно-защитных зон при размещении и проектировании промышленных объектов // Экологическое право. 2022. № 3. С. 33-36. // СПС КонсультантПлюс.

24. Курмазова Н.А. Расчет интенсивности пылевыведения на угольном складе разреза «Восточный» Забайкальского края // ГИАБ. 2015. № 6. С. 413-417.

25. Крылов Д.А., Сидорова Г.П. Оценка содержания радиоактивных элементов в углях и продуктах их сжигания // ГИАБ. 2015. №7. С. 369-376.

26. Ломтев А.Ю., Еремин Г.Б., Мозжухина Н.А., Комбарова М.Ю., Мельцер А.В., Гюльмамедов Э.Ю. Современные проблемы применения

санитарных правил о санитарно-защитных зонах и санитарной классификации предприятий, сооружений и иных объектов. Проблемы и перспективы развития // Гигиена и санитария. 2013. №6. С. 93-96.

27. Мунтяну П. В. О некоторых вопросах сокращения размера санитарно-защитных зон промышленных предприятий в Российской Федерации // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2019. №2. С. 201-206.

28. Мунтяну П.В. Понятие санитарно-защитной зоны: подходы и определения // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». 2021. №5. С. 861-873.

29. Нестерова А.Э., Иванова Ю.П. Разработка проекта озеленения на территории санитарно-защитной зоны предприятия, как природоохранного мероприятия // ИВД. 2019. №1 (52). [Электронный ресурс]: URL: <http://www.ivdon.ru/ru/magazine/issue/136>.

30. Ноздрачев А.Ф., Стародубова О.Е. Административно-правовые режимы: современное содержание и тенденции развития // Журнал российского права. 2016. № 9. С. 146-153.

31. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2021 году. Государственный доклад. — М.: Минприроды России; МГУ имени М.В.Ломоносова, 2022. — 684 с.

32. Осавелюк Е.А. Конституционно-правовые основы статусных полномочий высших органов государственной власти : монография / отв. ред. Б.С. Эбзеев. – Москва : Проспект, 2020. – 192 с.

33. Панченко П.В. Классификации видов содействия сторон обязательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 2. С. 92-98.

34. Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. М.: Издательство БЕК, 1995. – 557 с.

35. Российская энциклопедия по охране труда. — М.: НИЦ ЭНАС. Под ред. В. К. Варова, И. А. Воробьева, А. Ф. Зубкова, Н. Ф. Измерова. 2007.

[Электронный ресурс]: URL:
https://labor_protection.academic.ru/1391/САНИТАРНО-ЗАЩИТНАЯ_ЗОНА.

36. Старова Е.В. Правовое регулирование предоставления и использования земельных участков для размещения и эксплуатации промышленных объектов : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.06 / Старова Екатерина Владимировна; [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова]. - Москва, 2010. – 182 с.

37. Треглазов Р.В. Можно ли разработать единый проект СЗЗ для группы предприятий? // Вестник Эколога, 2020. № 1. С. 15-16.

38. Трутнев Э.К. Вопросы установления санитарно-защитных зон // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 6. С. 20 - 36; № 7. С. 22-38. // СПС КонсультантПлюс.

39. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М.: Проспект, 2010. 744 с. // СПС КонсультантПлюс.

40. Фаткулин С.Т., Безручко А.Ю., Мулюкова М.В. К вопросу об административной ответственности юридических лиц за экологические правонарушения (на примере Челябинской области) // Правопорядок: История, теория, практика, № 2 (25) / 2020. С. 44-49.

41. Философия: Энциклопедический словарь (А.А. Ивин) [Электронный ресурс]: URL:
<http://philosophy.niv.ru/doc/dictionary/encyclopedic/articles/565/klassifikaciya.htm>.

42. Шуклина А.Е., Бочкарева И.А. Анализ изменений законодательства в отношении территорий санитарно-защитных зон // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2020. №2. С. 175-181.

43. Юридический справочник застройщика, 6-я редакция / Под ред. Д.С. Некрестьянова. – СПб, 2021. – 344 с.

Список нормативных правовых актов и иных документов:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 06.02.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023) // СЗ РФ, 2001. № 44. Ст. 4147.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 29.12.2022) // СЗ РФ, 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.04.2022) // СЗ РФ, 1994. № 32. Ст. 3301.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 01.07.2021, с изм. от 08.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // СЗ РФ, 1996. № 5. Ст. 410.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 17.02.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023) // СЗ РФ, 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.12.2022) // СЗ РФ, 1996. № 25. Ст. 2954.
8. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023) // СЗ РФ, 2002. № 2. Ст. 133.
9. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СЗ РФ, 1999. № 14. Ст. 1650.
10. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ, 1999. № 18. Ст. 2222.
11. Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 2018. № 32 (Часть II). Ст. 5135.

12. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023) // СЗ РФ, 2011. № 48. Ст. 6724.

13. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О государственной регистрации недвижимости» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023) // СЗ РФ, 2015. № 29 (часть I). Ст. 4344.

14. Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О радиационной безопасности населения» // СЗ РФ, 1996. № 3. Ст. 141.

15. Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ (ред. от 28.06.2022) «Об использовании атомной энергии» // СЗ РФ, 1995. № 48. Ст. 4552.

16. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ, 2017. № 17. Ст. 2546.

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2018 № 222 (ред. от 03.03.2022) «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон» // СЗ РФ, 2018. № 11. Ст. 1636.

18. Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2467 (ред. от 28.02.2023) «Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов, отдельных положений нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, правовых актов, отдельных положений правовых актов, групп правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, решений Государственной комиссии по радиочастотам, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения частей 1, 2 и 3 статьи 15 Федерального закона "Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ, 2021. № 2 (Часть II). Ст. 471.

19. Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 (ред. от 27.05.2022) «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» // СЗ РФ, 2008. № 8. Ст. 744.

20. Приказ Роспотребнадзора от 09.03.2022 № 84 «Об определении видов объектов, в отношении которых решения об установлении, изменении или о прекращении существования санитарно-защитных зон принимаются территориальными органами Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // СПС «КонсультантПлюс».

21. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 25.09.2007 № 74 (ред. от 28.02.2022) «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. № 28.

22. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 29.05.2007 № 30 (ред. от 31.08.2020) «Об утверждении Санитарных правил СП 2.6.1.2216-07 "Санитарно-защитные зоны и зоны наблюдения радиационных объектов. Условия эксплуатации и обоснование границ"» // СПС «КонсультантПлюс».

23. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 3 (ред. от 14.02.2022) «Об утверждении санитарных правил и норм 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"» // СПС «КонсультантПлюс».

24. СП 403.1325800.2018 Свод правил. Территории производственного назначения. Правила проектирования благоустройства» (утв. и введен в действие Приказом Минстроя России от 01.08.2018 № 476/пр) // СПС «КонсультантПлюс».

25. СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89* (утв. Приказом Минстроя России от 30.12.2016 № 1034/пр) // СПС «КонсультантПлюс».

26. Межгосударственный стандарт ГОСТ 32609-2014 "Услуги бытовые. Услуги ритуальные. Термины и определения" (введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11 июня 2014 г. № 551-ст) // СПС «Кодекс».

27. Постановление Правительства Москвы от 10.06.1997 № 434 «Об утверждении Московских городских строительных норм "Здания, сооружения и комплексы похоронного назначения" (МГСН 4.11-97)» // СПС «КонсультантПлюс».

28. Письмо Роспотребнадзора № 01/6290-2018-32 от 18.05.2018 «О применении постановления Правительства Российской Федерации от 03.03.2018 № 222 "Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон"» // СПС «Кодекс».

29. Письмо Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 23.01.2020 № 1739-ОД/08 «Об указании в проектной документации сведений о границах санитарно-защитной зоны» // СПС «Кодекс».

30. Письмо ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 28.01.2020 № 08-05-1/796-НБ «О необходимости соблюдения санитарных правил при разработке проектной документации» // СПС «КонсультантПлюс».

31. РД-АПК 1.10.07.01-12. Система рекомендательных документов в агропромышленном комплексе Министерства сельского хозяйства

Российской Федерации. Методические рекомендации по технологическому проектированию. Методические рекомендации по технологическому проектированию ветеринарных объектов для животноводческих, звероводческих, птицеводческих предприятий и крестьянских (фермерских) хозяйств (утв. и введены в действие Минсельхозом России 06.07.2012) // М.: ФГБНУ "Росинформагротех", 2012.

32. Модельный экологический кодекс для государств - участников Содружества Независимых Государств (общая часть) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, № 39, Часть 1, 2007 год.

33. Проекты постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о санитарно-защитных зонах и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». ID проектов 02/07/01-19/00087835 и 02/07/12-20/00112129 // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс]: URL: [https://regulation.gov.ru/projects?type=Grid#search=положение%20о%20санитарно-защитных%20зонах&type=Grid&npr=87835;](https://regulation.gov.ru/projects?type=Grid#search=положение%20о%20санитарно-защитных%20зонах&type=Grid&npr=87835)
[https://regulation.gov.ru/projects#npr=112129.](https://regulation.gov.ru/projects#npr=112129)

Список материалов судебной практики:

1. Информация «Конституционно-правовые аспекты совершенствования нормотворческой деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2013-2015 годов)», одобренная решением Конституционного Суда РФ от 23.06.2016 г. // СПС «КонсультантПлюс».

2. Постановление Верховного Суда РФ от 10.05.2017 № 48-АД16-11 // СПС «КонсультантПлюс».

3. Постановление Верховного Суда РФ от 13.11.2017 № 9-АД17-20 // СПС «КонсультантПлюс».

4. Определение Верховного Суда РФ от 13.07.2022 № 306-ЭС22-10611 по делу № А72-12603/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Определение Верховного Суда РФ от 06.11.2020 № 302-ЭС20-16747 по делу № А33-14138/2019 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Определение Верховного Суда РФ от 01.09.2020 № 306-ЭС20-13526 по делу № А12-38650/2019 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Определение Верховного Суда РФ от 27.02.2020 № 303-ЭС19-28504 по делу № А51-18405/2018 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Определение Верховного Суда РФ от 03.07.2012 № АПЛ12-321 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 25.03.2020 № 71-КА20-1 // СПС «КонсультантПлюс».
10. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 18.04.2019 № 9-АПА19-4 // СПС «КонсультантПлюс».
11. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 28.03.2019 № 64-АПА19-1 // СПС «КонсультантПлюс».
12. Определение Судебной коллегии по административным делам Суда РФ от 07.02.2019 № 9-АПГ18-23 // СПС «КонсультантПлюс».
13. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 28.12.2022 № 305-ЭС22-14342 по делу № А40-101706/2021 // СПС «КонсультантПлюс».
14. Обзор судебной практики ВС РФ за четвёртый квартал 2012 года, утв. Президиумом ВС РФ 10.04.2013 // СПС «КонсультантПлюс».
15. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 01.09.2021 № Ф05-20199/2021 по делу № А40-129856/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

16. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20.03.2017 № Ф05-1964/2017 по делу № А40-41371/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

17. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 02.10.2015 № Ф05-6299/2014 по делу № А41-58357/12 // СПС «КонсультантПлюс».

18. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 16.05.2012 по делу № А41-20317/11 // СПС «КонсультантПлюс».

19. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа Ф06-43775/2019 от 28.02.2019 по делу № А12-17548/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

20. Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 08.06.2020 по делу № А56-119374/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

21. Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 12.02.2021 по делу № А45-25737/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

22. Решение Арбитражного суда Свердловской области от 08.07.2019 по делу № А60-9582/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

23. Обзор апелляционной и кассационной практики Пермского краевого суда по гражданским и административным делам за второе полугодие 2019 года (утв. президиумом Пермского краевого суда 27.03.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

24. Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 23.06.2021 по делу № 88-12212/2021, 2-101/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

25. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 21.03.2018 по делу № 33а-3711/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

26. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 14.02.2018 по делу № 33а-3140/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

27. Определение Московского городского суда от 14.04.2011 по делу № 33-10713 // СПС «КонсультантПлюс».

28. Решение Железнодорожного районного суда города Орла от 19.11.2020 № 2-1107/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

29. Решение Ленинского районного суда города Саранска от 17.11.2022 по делу № 2-2355/2022 // СПС «КонсультантПлюс».