



Разработка проекта санитарно-защитной зоны: проблемы и решения

М. В. Ламихова, инженер отдела ООС
Саратовского филиала ООО «Газпром проектирование»

Законодатели никак не могут оставить в покое вопросы разработки и установления санитарно-защитных зон (СЗЗ), и 2022 г. не стал исключением. Попробуем разобраться в современных реалиях с учетом опыта решения возникающих проблем.

Новая норма – СЗЗ для строящихся объектов

Долгое время проект СЗЗ разрабатывался согласно СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03¹. Других методических документов фактически не было. Некоторые разработчики использовали Рекомендации², утвержденные в 1998 г. приказом Москомархитектуры и согласованные МГЦ Госсанэпиднадзора России. Однако этот документ так и остался лишь рекомендациями, и от него постепенно ушли.

В 2018 г. в размеренный процесс разработки и согласования проектов СЗЗ вмешалось Правительство РФ, выпустив постановление № 222³. Из-за этого недоработанного нормативного акта произошла путаница в понятиях, и в течение года согласовать проект СЗЗ было почти невозможно.

Также в 2018 г. СЗЗ включили в перечень зон с особыми условиями использования территории (ЗОУИТ), и поэтому возникла необходимость учитывать положения и градостроительного законодательства.

До выхода постановления № 222³ алгоритм разработки СЗЗ для объекта строительства (реконструкции) выглядел примерно так:

- 1) разработка проекта СЗЗ одновременно с прочими разделами проектной документации для строящегося объекта;
- 2) прохождение санитарно-эпидемиологической экспертизы на соответствие санитарным правилам и нормам с получением положительного экспертного заключения;
- 3) подача проекта СЗЗ в орган Роспотребнадзора для получения санитарно-эпидемиологического заключения (СЭЗ);
- 4) представление проекта СЗЗ и СЭЗ для государственной (или негосударственной) экспертизы, если необходимость такой экспертизы установлена законом (ст. 49 Градостроительного кодекса РФ).

Сейчас процедура разработки и согласования СЗЗ включает следующие этапы:

- 1) разработка проекта СЗЗ;
- 2) прохождение санитарно-эпидемиологической экспертизы;
- 3) получение СЭЗ;
- 4) проведение измерений на границе СЗЗ, если объект действующий (реконструируемый);
- 5) создание XML-файла с описанием границ СЗЗ и передача его в Роспотребнадзор;
- 6) получение решения об установлении СЗЗ;
- 7) нанесение Росреестром при участии Роспотребнадзора границ СЗЗ на публичную кадастровую карту населенного пункта.

Напомним, что Закон № 455-ФЗ⁴ внес изменения в Закон № 342-ФЗ⁵, который изначально определил СЗЗ в качестве ЗОУИТ и установил обязанность для застройщиков устанавливать СЗЗ до начала строительства объекта.

Согласно редакции Градостроительного кодекса РФ⁶, действовавшей до конца 2021 г., СЗЗ, определенные по старым требованиям (так называемые ориентировочные, предварительные, расчетные), должны были действовать до начала 2022 г. До 1 октября 2019 г. природопользователи, имевшие только СЭЗ о соответствии проекта СЗЗ санитарным нормам и правилам, были обязаны провести работы

не проекта, а
заключений ОЭ



Обязанность
устанавливать СЗЗ
до начала строи-
тельства объекта
сильно усложнила
процесс разра-
ботки СЗЗ.

по внесению сведений о границах СЗЗ в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН). Однако многие предприятия не успели закончить согласование проектов, и срок выполнения этой обязанности был перенесен на два года – с 2020 на 2022 г.

Одна из самых трудно решаемых проблем – это то, что, согласно пп. 6, 23–25 Правил установления СЗЗ³, утвержденных постановлением № 222 ▶ 18, и ст. 51 Градостроительного кодекса РФ ▶ 19, проект СЗЗ обязателен на этапе строительства производственного объекта (либо его реконструкции, расширения).

На практике это означает, что после установления СЗЗ копия решения об установлении (изменении) направляется Роспотребнадзором в Росреестр, границы СЗЗ наносятся на кадастровую карту территории, сведения о СЗЗ вносятся в ЕГРН. С этого момента СЗЗ считается установленной, и только после этого застройщик может подать заявление на получение разрешения на строительство.



ИЗ ПРАВИЛ УСТАНОВЛЕНИЯ СЗЗ³

...6. При планировании строительства или реконструкции объекта застройщик не позднее чем за 30 дней до дня направления в соответствии с Градостроительным кодексом России заявления о выдаче разрешения на строительство представляет в уполномоченный орган заявление об установлении или изменении санитарно-защитной зоны. <...>

23. Копия решения об установлении (изменении) санитарно-защитной зоны, копия решения о прекращении существования санитарно-защитной зоны направляются уполномоченным органом в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и представление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, в течение 5 рабочих дней со дня принятия решения, а в случаях, указанных в пункте 6 настоящих Правил, – со дня получения копии разрешения на строительство объекта капитального строительства.

24. Орган государственной власти, орган местного самоуправления, организация, выдавшие в соответствии с Градостроительным кодексом России разрешение на строительство объекта капитального строительства, в отношении которого принято решение об установлении (изменении) санитарно-защитной зоны, в течение 2 рабочих дней со дня выдачи такого разрешения направляют его копию в уполномоченный орган, в том числе с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия.

25. Санитарно-защитная зона и ограничения использования земельных участков, расположенных в ее границах, считаются установленными со дня внесения сведений о такой зоне в Единый государственный реестр недвижимости.

Сейчас действует мораторий на это требование (его мы обсудим позднее), но рассмотреть проблему все же необходимо.

Итак, разрабатывать СЗЗ перед строительством нужно. При этом в разд. 8 проектной документации «Перечень мероприятий по охране окружающей среды» (п. 25 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию⁷) проект СЗЗ не упоминается. Все, что касается СЗЗ в составе проектной документации, – это только упоминание в разд. 2 ▶ 19.

Разработка и согласование проекта СЗЗ – частое требование заказчика проектной документации в связи с тем, что СЗЗ – это ЗОУИТ, и по закону (без учета моратория) ее необходимо установить до начала строительства. Так или иначе, проект СЗЗ чаще всего вносится в состав проек-

**До 1
января
2025 г.**

действует мораторий на требование получить решение об установлении СЗЗ до выдачи разрешения на строительство.



ИЗ СТАТЬИ 51 ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО КОДЕКСА РФ

...7. В целях строительства, реконструкции объекта капитального строительства застройщик направляет заявление о выдаче разрешения на строительство [...]. К указанному заявлению прилагаются следующие документы:

[...] 9) копия решения об установлении или изменении зоны с особыми условиями использования территории в случае строительства объекта капитального строительства, в связи с размещением которого в соответствии с законодательством Российской Федерации подлежит установлению зона с особыми условиями использования территории, или в случае реконструкции объекта капитального строительства, в результате которой в отношении реконструированного объекта подлежит установлению зона с особыми условиями использования территории или ранее установленная зона с особыми условиями использования территории подлежит изменению [...].



ИЗ П. 12 ПОЛОЖЕНИЯ О СОСТАВЕ РАЗДЕЛОВ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ⁷

Раздел 2 «Схема планировочной организации земельного участка» должен содержать:

- ▶ в текстовой части:
 - а) характеристику земельного участка, предоставленного для размещения объекта капитального строительства;
 - б) обоснование границ санитарно-защитных зон объектов капитального строительства в пределах границ земельного участка – в случае необходимости определения указанных зон в соответствии с законодательством Российской Федерации.



ной документации в разд. 12 «Иная документация в случаях, предусмотренных федеральными законами».

Стоит помнить, что для крупных предприятий характерно постоянное наращивание производственных мощностей. В случае расширения проект СЗЗ разрабатывается с учетом уже действующего производства. Иногда случается так, что реконструкция объекта еще не реализована, а уже нужно приступить к разработке проекта СЗЗ для следующего этапа реконструкции. При этом надо учитывать влияние действующего предприятия, воздействие после реконструкции первого этапа, а также воздействие после реконструкции второго этапа и т. д.

Таким образом, разработка проекта СЗЗ превращается для реконструируемых объектов в бесконечный процесс. В этом случае необходимость получения решения об установлении СЗЗ до выдачи разрешения на строительство грозит срывами сроков строительства и финансовыми потерями.

По этой причине, благодаря давлению промышленников, а также из-за экономической ситуации в стране, вызванной пандемией, и по ряду других причин был установлен, а затем и продлен мораторий на процитированные ранее положения Правил установления СЗЗ³ и Градостроительного кодекса РФ.

Закон № 447-ФЗ⁸ внес изменения в п. 13 ст. 26 Закона № 342-ФЗ⁵. Теперь согласно новой редакции закона:

- ориентировочные, расчетные (предварительные) СЗЗ прекратили существование, а ограничения использования земельных участков в них не будут действовать с 1 января 2025 г.;

Для постоянно реконструируемых предприятий разработка проекта СЗЗ превращается в бесконечный процесс.



- собственники зданий, сооружений, в отношении которых были определены ориентировочные, расчетные (предварительные) СЗЗ, обязаны обратиться с заявлениями об установлении СЗЗ или о прекращении существования ориентировочных, расчетных (предварительных) СЗЗ до 1 октября 2024 г.;
 - мораторий на действие пп. 6, 23–25 Правил установления СЗЗ³ продлен до 1 января 2025 г.
- В результате этих изменений строительные компании получили еще три года на установление СЗЗ.

Расширение полномочий территориальных органов

Так или иначе, проект СЗЗ на этапе строительства чаще всего нужно разрабатывать и согласовывать, чтобы избавить предприятие от проблем в дальнейшем, особенно для крупных предприятий. Для таких объектов, если они относятся к I классу опасности по санитарным правилам, СЗЗ устанавливают в центральном аппарате Роспотребнадзора. Этот процесс занимает очень много времени, поэтому начинать его нужно заранее.

Раньше в центральном аппарате устанавливались СЗЗ и для предприятий II класса опасности, но постановлением Правительства РФ от 03.03.2022 № 286⁹ был изменен п. 3 Правил установления СЗЗ, утвержденных постановлением № 222³ ▶ 22.

Позже вышел приказ Роспотребнадзора от 09.03.2022 № 84¹⁰, согласно которому в отношении объектов II–V классов опасности, указанных в гл. VII СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03¹, решения об установлении, изменении или о прекращении существования СЗЗ принимают территориальные органы Роспотребнадзора.

Новая редакция СанПиН: нет санитарных разрывов

В 2021 г. мы ожидали, что СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03¹ падут под «регуляторную гильотину». Однако на замену им ничего не было принято, несмотря на несколько проектов разной степени новизны. В итоге эти санитарные правила и нормы продолжают действовать до 1 января 2025 г. (согласно постановлениям № 2480¹¹ и № 7¹²).

Для трубопроводов и компрессорных станций СЗЗ теперь устанавливаются расчетным методом.



ПУНКТ 3 ПРАВИЛ УСТАНОВЛЕНИЯ СЗЗ³



Старая редакция

Старая редакция
Решение об установлении, изменении или о прекращении существования санитарно-защитной зоны принимают следующие уполномоченные органы по результатам рассмотрения заявления об установлении, изменении или о прекращении существования санитарно-защитной зоны:

а) Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека – в отношении объектов I и II классов опасности в соответствии с классификацией, установленной санитарно-эпидемиологическими требованиями (далее – санитарная классификация), групп объектов, в состав которых входят объекты I и (или) II класса опасности, а также в отношении объектов, не включенных в санитарную классификацию;

б) территориальные органы Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека – в отношении объектов III–V классов опасности в соответствии с санитарной классификацией, а также в отношении групп объектов, в состав которых входят объекты III–V классов опасности

Новая редакция

Решения об установлении, изменении или о прекращении существования санитарно-защитных зон принимает Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека или ее территориальные органы по результатам рассмотрения заявлений об установлении, изменении или о прекращении существования санитарно-защитных зон. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека определяет предусмотренные классификацией, установленной санитарно-эпидемиологическими требованиями, виды объектов, в отношении которых решения об установлении, изменении или о прекращении существования санитарно-защитных зон принимаются ее территориальными органами

При этом текст Правил значительно сокращен: из них исчезли приложения 1-6, в которых содержались размеры санитарных разрывов от трубопроводов и компрессорных станций. Для этих объектов СЗЗ теперь устанавливаются полностью расчетным методом.

В последнее время для определения границы СЗЗ расчетным методом получил распространение критерий изолинии 1 ПДК. Он состоит в том, что форма и размеры на карте соответствуют изолинии 1 ПДК/ПДУ, полученной по результатам расчета рассеивания выбросов (или шумового и иного воздействия).

Сбор исходных данных, в том числе по земельным участкам

Вернемся к теме разработки СЗЗ на период строительства и обратим внимание на проблемы со сбором исходных данных.

Если проект создается на этапе реконструкции, то, как уже говорилось, нужно учитывать действующее производство с его выбросами, а также уровень физического воздействия (шум, вибрацию и т. п.) и иных видов воздействия на окружающую среду. Показатели выбросов можно брать из данных последней инвентаризации источников, а показатели шума, вибрации, электромагнитного излучения приходится искать самостоятельно.

Если у предприятия есть действующий проект СЗЗ, то данные можно взять из него, сверившись с реальным положением на момент разработки проекта. Кроме того, оценка шума и других факторов может быть выполнена в лаборатории. Для проектируемых источников выбросов и источников физического воздействия параметры берутся из проектной документации, при этом физическое воздействие оценивается по сведениям от производителей оборудования, а также по справочным данным либо по результатам измерений для объектов-аналогов.

Проблемой при сборе исходных данных является то, что необходимо сразу предоставить сведения о земельных участках, входящих в границы объекта (то есть промышленной площадки), а также об участках, находящихся в пределах СЗЗ.

Сейчас в основном границы СЗЗ устанавливаются от границ земельного участка, причем участки должны быть соответствующим образом оформлены и размежеваны. В связи с этим возникают проблемы для строящихся объектов в следующих случаях:

- ▶ земельные участки не разграничены окончательно, идет процесс межевания, отсутствует утвержденный документ по планировке территории, не завершен процесс оформления прав на участки, заключения договоров аренды и т. п. к тому моменту, когда проект СЗЗ уже необходимо представлять на экспертизу. Это означает несоответствие требованиям постановления № 222³ и п. 3.3 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03¹;
- ▶ категория земельного участка, входящего в территорию промплощадки, или вид разрешенного его использования не соответствуют заявленной деятельности объекта, который планируют строить;



При определении границ земельных участков для установления СЗЗ на этапе строительства объекта часто возникают про-
блемы.

- в границах СЗЗ находятся земли, которые не могут быть в СЗЗ согласно п. 5 Правил установления СЗЗ³.

Перечисленные ситуации часто становятся причиной отрицательных экспертных заключений. Для решения проблемы с неоформленными землями будущего объекта придется в срочном порядке оформлять участки по требованиям законодательства и откладывать начало строительства.



Если возникла ситуация с нахождением в границах СЗЗ земельных участков, на которых разрешено выращивание сельскохозяйственной продукции, то надо либо доказывать, что производимая на этих участках продукция не пострадает от деятельности объекта, для которого устанавливается СЗЗ, либо разрабатывать план мероприятий по переводу земель в иные категории, разрешенные для нахождения в границах СЗЗ.

Напомним, что, согласно п. 16 Правил установления СЗЗ³, в СЗЗ все же можно размещать объекты для производства и хранения лекарств, объекты пищевой промышленности, оптовые склады продуктов питания, комплексы водоподготовки, объекты производства, хранения и переработки сельскохозяйственной продукции, предназначенной для дальнейшего использования в качестве пищевой продукции (что запрещено в п. 5 этих Правил).

Условие размещения перечисленных объектов – обоснование возможности использования земельных участков для указанных целей, в том числе с учетом расчетов рассеивания загрязнения атмосферного воздуха, физического воздействия на атмосферный воздух и оценки риска для здоровья человека. Такое обоснование подразумевает доказательства того, что продукция не пострадает от действий предприятия, и должно включать расчеты его влияния на атмосферный воздух, почву, грунтовые воды и т. д.

Проблема заключается в том, что не существует методического пособия, рекомендаций или любого другого нормативного акта, в котором бы был регламентирован порядок проведения таких работ. В результате от региона к региону требования к ним совершенно разные: от полноценного научного труда с привлечением сторонних специалистов и комплексом лабораторных измерений до одностороннего раздела в составе проекта СЗЗ, в котором перечисляются выбрасываемые вещества и указывается зона влияния по результатам расчета рассеивания веществ.

Таким образом, иногда путь наименьшего сопротивления – это разработка мероприятий по переводу земель из одной категории в другую (разрешенную) и приведение вида использования земель к виду, разрешенному для СЗЗ. Такой план мероприятий по годам включает, как правило, такую работу с собственниками земельных участков в границах СЗЗ, которая подразумевает либо выкуп участков, либо компенсацию собственникам. Напомним, что возможность компенсации отражена и в п. 32 Правил установления СЗЗ³. ■



Документы

1. СанПиН 2.2.1/2.1.1.200-03. Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов.
2. Рекомендации по разработке проектов санитарно-защитных зон промышленных предприятий, групп предприятий. – Москва : РЭФИА, 1998.
3. Постановление Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон».
4. Федеральный закон от 27.12.2019 № 455-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ.
7. Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».
8. Федеральный закон от 30.12.2021 № 447-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
9. Постановление Правительства РФ от 03.03.2022 № 286 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».
10. 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».
11. Постановление Правительства РФ от 25.12.2021 № 2480 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2467».
12. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.02.2022 № 7 «О внесении изменений в постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25.09.2007 № 74».