

УДК 613.55+614.71

**И.В. Май, Э.В. Седусова**

Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения, г. Пермь

**М.С. Муфтиева**

Пермский национальный исследовательский  
политехнический университет

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ САНИТАРНО-ЗАЩИТНЫХ ЗОН НА УРБАНИЗИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ**

Обсуждаются проблемы нормативного регулирования организации санитарно-защитных зон. Подчеркивается градостроительная ценность земель в границах санитарно-защитных зон. Предложены рекомендации по совершенствованию правового обеспечения установления, организации и содержания санитарно-защитных зон. Основная цель совершенствования правовой базы – сокращение размеров зон ограниченного использования, улучшение качества городской среды, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

**Ключевые слова:** санитарно-защитные зоны, ограничение использования земель, права на земельные участки, платность использования земель.

Неудовлетворительное качество атмосферного воздуха промышленных городов Российской Федерации – давняя и сложная проблема. В силу того, что в советское время в первую очередь решались вопросы территориального размещения производительных сил и приоритеты развития отдельных предприятий и отраслей доминировали над задачами безопасного и эффективного развития городских поселений, нынешняя планировка городских территорий характеризуется отсутствием четкого зонирования и близостью расположения промышленной и жилой застройки.

Санитарными нормативами СН 245–71, СанПиН 2.2.1/2.1.1.567–96, СанПиН 2.2.1/2.1.1.984–00, СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200–03 предусмотрена организация санитарно-защитных зон (СЗЗ), которые выполняли и выполняют важнейшую функцию демпфирования, снижения техногенной нагрузки и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в том числе по критериям риска для здоровья

населения [1–4]. Нормативные размеры санзон составляют от 50 до 1000 м от границ промышленной территории.

Выполняя защитную роль, санзоны вместе с тем существенно ограничивают полноценное использование городских территорий, что в целом снижает качество жизни населения: увеличиваются расстояния между жильем и объектами соцкультбыта, теряется компактность жилой зоны, удлиняются, а значит, и удорожаются для потребителя инженерные коммуникации.

Кроме того, неурегулированное на федеральном уровне и недостаточно организованное взаимодействие органов местного самоуправления, органов санитарного надзора и хозяйствующих субъектов привело к тому, что часть установленных санзон не нанесены на дежурные планы поселений. Вследствие отсутствия актуальной информации у органов местного самоуправления, недостаточной социальной ответственности природопользователей и низкой гражданской активности населения в городах региона слабо осуществляется запланированное проектами расселение жителей, в границах санзон отведены земельные участки под новое жилищное строительство, размещены садово-огородные кооперативы и т.п. [4].

Так, к примеру, на территориях Пермского края, относимых к СЗЗ, в настоящее время проживает более 10 тыс. чел., расположены детские школьные и дошкольные учреждения, находится значительное число коллективных или индивидуальных дачных и садово-огородных участков и т.п. В г. Перми утверждены санитарно-защитные зоны для более чем 800 объектов, расположенных в 21 промышленном районе, 11 промышленных узлах, 22 коммунально-складских районах и 7 отдельных предприятиях. Полноценное использование не допускается для площади более 16,5 тыс. га или почти 20,5 % от площади территории города (рисунок) [5].

В настоящее время органы местного самоуправления осуществляют зонирование территорий населенных пунктов с учетом ориентировочных санитарно-защитных зон на основании санитарной классификации, в результате значительная часть территорий, которая могла бы быть использована под застройку, ограничена в использовании в связи с тем, что находится в пределах СЗЗ. Неэффективное использование территорий в границах санитарно-защитных зон обусловлено недостаточным правовым обеспечением организации СЗЗ.

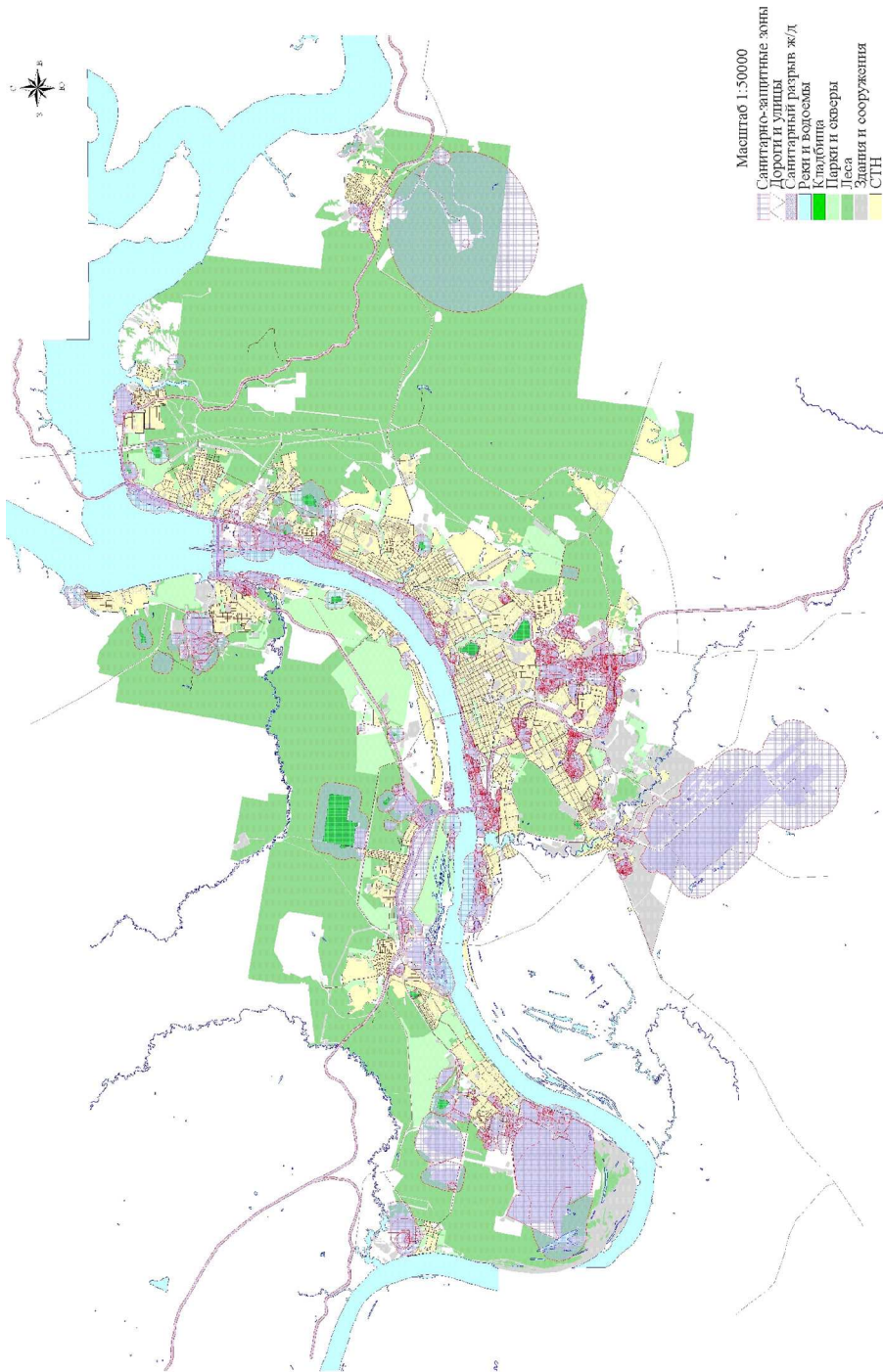


Рис. Санитарно-защитные зоны на территории г. Перми

К проблемам правового регулирования организации СЗЗ относятся:

1) недостаточное правовое обеспечение процедуры внесения в государственный кадастр недвижимости сведений о границах СЗЗ и государственной регистрации ограничений прав на земельные участки в границах СЗЗ в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП);

2) отсутствие порядка нанесения границ СЗЗ на графические материалы дежурного плана муниципального образования;

3) неопределенность статуса земель в границах СЗЗ как источника платежей (как плата за загрязнение земли или как плата за пользование землей);

4) отсутствие порядка ликвидации недействующих СЗЗ.

В результате это приводит к тому, что в границах СЗЗ размещают объекты для проживания людей и рекреационных целей либо промышленные объекты, размещение которых запрещается в границах СЗЗ. Лица, обладающие правами на земельные участки в границах СЗЗ, не могут получить возмещение вреда в результате накладываемых ограничений. Местный и краевой бюджеты не получают доходы от использования указанных земельных участков. СЗЗ ликвидированных или планируемых к строительству, но так и не построенных, предприятий серьезно сдерживают развитие муниципальных образований.

Гармонизация санитарного, земельного, градостроительно-го и гражданского законодательств должна способствовать урегулированию вопросов, связанных с оформлением границ СЗЗ и их содержанием, а также высвобождению территорий для дальнейшего использования их для рекреационных целей и жилищного строительства.

Важным элементом организации СЗЗ является оформление ограничений прав на земельные участки в границах СЗЗ. Требования к внесению сведений о СЗЗ в государственный кадастр недвижимости и регистрации ограничений в ЕГРП регламентируются Земельным кодексом Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ, Федеральным законом от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве», Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», Постановлением Правительства РФ от 11.07.2002 № 514 «Об утверждении Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государ-

ственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства», Постановлением Правительства РФ от 30.07.2009 № 621 «Об утверждении формы карты (плана) объекта землеустройства и требований к ее составлению», Приказом Минэкономразвития РФ от 03.06.2011 № 267 «Об утверждении порядка описания местоположения границ объектов землеустройства», Письмом Минэкономразвития РФ от 17.12.2009 № 22066-ИМ/Д23 «О внесении в государственный кадастр недвижимости сведений о зонах с особыми условиями использования территорий».

Однако практика оформления ограничений прав на земельные участки в границах СЗЗ в Российской Федерации отсутствует. Земельным законодательством закреплена необходимость внесения в кадастр недвижимости сведений о зонах с особыми условиями использования, в том числе СЗЗ, и государственной регистрации ограничений прав на землю в них. Согласно Федеральному закону «О государственном кадастре недвижимости» в состав сведений о зонах с особыми условиями использования территорий входит описание местоположения границ СЗЗ. В соответствии с Федеральным законом «О землеустройстве» для определения местоположения границ СЗЗ выполняются землеустроительные работы. Документы, необходимые для внесения в кадастр сведений о зоне, могут быть представлены в орган кадастрового учета заинтересованным лицом или органом власти, принявшим решение об установлении соответствующей зоны. Проблема наиболее остро стоит в условиях проектирования и содержания единых санитарно-защитных зон групп предприятий и промышленных узлов [5, 6].

Еще одной проблемой является отсутствие у органов Роспотребнадзора, к компетенции которых относится установление СЗЗ, полномочий по проведению землеустроительных работ и прав обязать юридических лиц проводить землеустроительные работы, в связи с тем, что СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, соблюдение которого контролируется органами Роспотребнадзора, не содержит требований, которые предъявляются законом о землеустройстве. Кроме того, документов, обязывающих юридических лиц, деятельность которых обуславливает организацию СЗЗ, осуществлять действия по внесению сведений о СЗЗ в кадастр или привлекающих их к ответственности за неосуществление указанных действий, нет. В результате у органов власти

нет возможности, а у юридических лиц нет желания оформлять права на земли СЗЗ.

Ненадлежащее оформление ограничений прав на земельные участки в границах СЗЗ в ЕГРП приводит к тому, что граждане и юридические лица приобретают или арендуют земельные участки, официально не имеющие ограничений в использовании, а практически с ограниченным режимом использования земель. Возникающие в результате организации СЗЗ ограничения препятствуют использованию указанных земельных участков в планируемых целях. Отсутствие сведений об ограничениях в ЕГРП не позволяет собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков воспользоваться предусмотренным ст. 57 ЗК РФ и Постановлением Правительства РФ от 07.05.2003 № 262 правом на возмещение убытков, причиненных ограничением их прав на земельные участки.

Отсутствие сведений о границах санитарно-защитных зон и о правах на земельные участки в границах СЗЗ в кадастре объектов недвижимости исключает возможность обложения земельным налогом данных земельных участков либо взимания арендной платы, тем самым вызывает наличие выпадающих доходов местных и консолидированного бюджетов субъекта РФ.

Существенной проблемой является отсутствие платы за землю под СЗЗ. В настоящее время действующим российским законодательством не урегулирован вопрос платности использования земельных участков, занятых СЗЗ. До 1 января 2006 г. в соответствии с Законом «О плате за землю» земельные участки СЗЗ включались в облагаемую налогом площадь. После введения в действие главы 31 Налогового кодекса РФ (НК РФ) земли СЗЗ потеряли статус объекта налогообложения. Согласно положениям ст. 388 НК РФ, предприятие является налогоплательщиком земельного налога на земельный участок, полностью или частично находящийся в границах санитарно-защитной зоны предприятия, только если предприятие обладает указанным земельным участком на праве собственности или на праве постоянного (бессрочного) пользования. Предприятие не является налогоплательщиком земельного налога на земельный участок, полностью или частично находящийся в границах санитарно-защитной зоны предприятия, если предприятие обладает указанным земельным участком на праве безвозмездного срочного

пользования или если земельный участок передан предприятию по договору аренды. Данная позиция подтверждается письмами Минфина России от 01.08.2007 № 03-05-06-02/88, от 23.04.2009 № 03-05-05-02/24 и Определением высшего арбитражного суда Российской Федерации от 20.03.2008 № 3696/08.

Действующим законодательством не предусмотрена обязанность предприятия, для которого установлена санитарно-защитная зона, заключить договор купли-продажи или договор аренды с собственником земельного участка, полностью или частично находящегося в границах СЗЗ предприятия, либо с лицом, владеющим указанным земельным участком или пользующимся указанным земельным участком на ином вещном праве. Также действующим законодательством не предусмотрена обязанность предприятия, для которого установлена санитарно-защитная зона, заключить договор субаренды с арендатором земельного участка, полностью или частично находящегося в границах СЗЗ предприятия. На основании изложенного, предприятие не обязано приобретать в собственность земельный участок, полностью или частично находящийся в границах санитарно-защитной зоны предприятия, равно как и оформлять договор аренды на указанный земельный участок.

В сложившейся ситуации предприятиями не производится плата ни в виде земельного налога, ни в виде арендной платы.

Отсутствие информации о границах СЗЗ у органов Росреестра и отсутствие у органов Роспотребнадзора обязанности по передаче указанных сведений органам местного самоуправления или органам Росреестра не позволяет своевременно актуализировать дежурные планы муниципальных образований и сведения информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, что приводит к строительству жилых и общественных зданий в границах СЗЗ промышленных предприятий.

Проблемой становится ликвидация СЗЗ, установленная для проектируемых объектов, которые так и не были построены, введены в эксплуатацию, или для объектов, которые уже прекратили свое существование. Использование земельного участка в границах ранее установленной СЗЗ осложняется отсутствием порядка ликвидации СЗЗ, что является существенным барьером для строительства объектов, которые в соответствии с СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200–03 запрещается размещать в границах СЗЗ.

Значительную проблему представляет градостроительное зонирование территорий, находящихся в границах СЗЗ. Требования СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200–03 и СП 42.13330.2011 об установлении территориальных зон противоречат положениям Градостроительного кодекса РФ (ГрадК РФ). ГрадК РФ не определяет виды территориальных зон, в состав которых не могут включаться зоны с особыми условиями использования территорий, в том числе СЗЗ. В то время как п. 4.13 и 4.14 СНиП 42.13330.2011 и п. 5.1 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200–03 подчеркивают необходимость учета ограничений на градостроительную деятельность, обусловленных зонами особого регулирования, в том числе СЗЗ, при выделении территориальных зон (п. 4.13): в СЗЗ запрещается размещать объекты с нормируемыми показателями качества среды обитания. Неурегулированность вопроса установления территориальных зон в отношении территорий в границах СЗЗ тормозит их использование для иных целей, кроме производственных.

Упразднение в марте 2008 г. требований СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200–03 к озеленению СЗЗ привело к утрате органами Роспотребнадзора полномочий по привлечению к ответственности за нарушение правил озеленения. При этом требования к озеленению содержатся в СП 42.13330.2011, в соответствии с которым минимальная площадь озеленения санитарно-защитных зон зависит от размера СЗЗ. Вместе с тем, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) не предусматривает ответственность за нарушение требований к озеленению.

Решение перечисленных выше проблем осложняется при установлении единых санитарно-защитных зон для групп промышленных объектов и производств или промышленного узла, поскольку до сих пор порядок определения вклада предприятий в регистрацию ограничений прав на земельные участки в границах СЗЗ, организацию озеленения территории СЗЗ, в осуществление платы за использование земли, находящейся в границах СЗЗ, не закреплен правовым актом. В 2003 г. были утверждены МР «Установление границ и площадей общих санитарно-защитных зон промышленных узлов и групп предприятий», устанавливающие подходы к определению долевого вклада предприятий, формирующих единую СЗЗ, в вывод жилых и социально-бытовых объектов из границ СЗЗ, однако они носят рекомендательный характер.



Для полноценного использования земель в границах СЗЗ необходимо выполнить следующее:

1. Урегулировать порядок внесения в государственный кадастр недвижимости сведений о границах санитарно-защитных зон (СЗЗ) и государственной регистрации ограничений прав на земельные участки в границах СЗЗ в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП). Для урегулирования порядка внесения сведений о СЗЗ в кадастр необходимо гармонизировать санитарное и земельное законодательство. Целесообразно, чтобы требования СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200–03 к описанию границ СЗЗ совпадали с требованиями, предъявляемыми законом о землеустройстве к описанию местоположения границ зон с особыми условиями использования. Тогда предприятия проводили бы землеустроительные работы до или в ходе разработки проекта СЗЗ, а органы Роспотребнадзора передавали бы органам кадастрового учета сведения о СЗЗ в надлежащем виде для внесения в кадастр.

2. Обязать организации, обладающие земельными участками в границах СЗЗ на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, регистрировать в ЕГРП, а также установить ответственность за уклонение от осуществления государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ней.

3. Регламентировать порядок нанесения границ СЗЗ на дежурные планы муниципальных образований и внесения сведений в информационные системы обеспечения градостроительной деятельности. Обязать органы Роспотребнадзора передавать копии санитарно-эпидемиологических заключений о соответствии проектов СЗЗ санитарным нормам и правилам, а также экземпляр проекта СЗЗ в администрацию органов местного самоуправления, на территории которой устанавливается СЗЗ, для выполнения органами местного самоуправления полномочий, закрепленных ст. 56 Градостроительного кодекса РФ, по нанесению границ СЗЗ на дежурный план и размещения сведений о СЗЗ в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности.

4. Включить в СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200–03 перечень документов, достаточный для обоснования ликвидации СЗЗ. Документы должны содержать информацию о собственниках и/или пользователях объектов, для которых установлена санзо-

на, и земельных участков, на которых расположены указанные объекты, о существующем и планируемом назначении объектов, а также подтверждать отсутствие на земельном участке объектов, являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека. Пакет документов должен включать картографические материалы с указанием местоположения объекта и нанесенной границей СЗЗ.

5. Установить плату за пользование землями в границах СЗЗ (земельный налог и/или арендную плату), определить принципы платности пользования земельными участками в границах СЗЗ.

6. Урегулировать вопрос установления территориальных зон в отношении территорий в границах СЗЗ.

7. Предусмотреть законодательством ответственность за нарушение правил озеленения и благоустройства в границах СЗЗ.

8. Определить порядок организации проектирования единых СЗЗ, наделить органы местного самоуправления полномочиями по координации работ по проектированию единых СЗЗ.

Порядок организации проектирования единой СЗЗ может включать в себя следующие этапы:

1) проведение переговоров и заключение соглашения между предприятиями группы промышленных объектов и производств (промышленного узла, комплекса) об участии в разработке проекта единой СЗЗ. В данном соглашении следует определить необходимый объем предоставляемых сведений предприятиями, порядок финансирования проектных работ;

2) проведение открытого тендера на разработку проекта единой СЗЗ либо заключение договора (по согласованию со всеми предприятиями) с одной проектной организацией без проведения тендера.

Совершенствование правового обеспечения установления, организации, содержания санитарно-защитных зон позволит сократить их размеры, выявить скрытые территориальные ресурсы и улучшить качество жизни населения.

### **Библиографический список**

1. Алексашина В.В. Организация санитарно-защитной зоны промышленного предприятия в условиях городской застройки // Промышленное и гражданское строительство. – 2004. – № 10. – С. 28–29.

2. Путерман Л.Н., Богданова Е.Ю. Санитарно-защитные зоны городов – нормативы и реальность // Вестник. Зодчий. 21 век. – 2008. – № 3. – С. 18–23.

3. Комплексные вопросы управления риском здоровью в решении задач обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия на муниципальном уровне / Н.В. Зайцева, П.З. Шур, И.В. Май, А.С. Сбоев, О.П. Волк-Леонович, Т.В. Нурисламова // Гигиена и санитария. – 2007. – № 5. – С. 16–18.

4. Онищенко Г.Г. Оценка и управление рисками для здоровья как эффективный инструмент решения задач обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения // Анализ риска здоровью. – 2013. – № 1. – С. 4–14.

5. Сосновская Е.В., Садыкова Г.А. Опыт разработки проекта единой (окончательной установленной) санитарно-защитной зоны // Нефтепромысловое дело. – 2011. – № 8. – С. 84–87.

6. Опыт комплексного решения вопросов экологической безопасности и обеспечения санитарно-гигиенических требований при разработке проектов санитарно-защитных зон для действующих и проектируемых предприятий России (в том числе Республики Татарстан) / В.М. Капустин, А.С. Ярмухаметов, И.Ф. Мухаметшин, И.В. Май, Р.С. Гильденскильд // Нефтепереработка и нефтехимия. Научно-технические достижения и передовой опыт. – 2009. – № 8. – С. 24–41.

## References

1. Aleksashina V.V. Organizatsiya sanitarno-zashchitnoy zony promyshlennogo predpriyatiya v usloviyakh gorodskoy zastroйки [The organization of the sanitary protection zone of industrial enterprises in urban areas. Industrial and civil construction]. *Promyshlennoye i grazhdanskoye stroitelstvo*, 2004, no. 10, pp. 28–29.

2. Puterman L.N., Bogdanova Ye.Yu. Sanitarno-zashchitnye zony gorodov – normativy i realnost [Protection zones of cities norms and reality]. *Vestnik. Zodchy 21 vek*, 2008, no. 3, pp. 18–23.

3. Zaytseva N.V., Shur P.Z., May I.V., Sbojev A.S., Volk-Leonovich O.P., Nurislamova T.V. Kompleksnye voprosy upravleniya riskom zdorovyyu v reshenii zadach obespecheniya sanitarno-epidemiologicheskogo blagopoluchiya na munitsipalnom urovne [Complex issues of health risk management in solving the problems of the sanitary and epidemiological well-being at the municipal level]. *Gigiyena i sanitariya*, 2007, no. 5, pp. 16–18.

4. Onishchenko G.G. Otsenka i upravleniye riskami dlya zdorovya kak effektivny instrument resheniya zadach obespecheniya sanitarno-epidemiologicheskogo blagopoluchiya naseleniya [Risk assessment and management of health as an effective tool for solving problems of the sanitary and epidemiological welfare of the population]. *Analiz riska zdorovyyu*, 2013, no. 1, pp. 4–14.

5. Sosnovskaya Ye.V., Sadykova G.A. Opyt razrabotki proyekta edinoy (okonchatelnoy ustanovlennoy) sanitarno-zashchitnoy zony [Experience in

developing a single project (final set) of the sanitary protection zone]. *Neftepromyslovoye delo*, 2011, no. 8, pp. 84–87.

6. Kapustin V.M., Yarmukhametov A.S., Mukhametshin I.F., May I.V., Gildenskiold R.S. Opyt kompleksnogo resheniya voprosov ekologicheskoy bezopasnosti i obespecheniya sanitarno-gigiyenicheskikh trebovaniy pri razrabotke proyektov sanitarno-zashchitnykh zon dlya deystvuyushchikh i proyektiruyemykh predpriyaty Rossii (v tom chisle respubliki Tatarstan) [Experience to deal with issues of environmental safety and hygiene requirements in the design of sanitary protection zones for the existing and projected enterprises of Russia (including the Republic of Tatarstan)]. *Neftepererabotka i neftekhimiya. Nauchno-tekhnicheskiye dostizheniya i peredovoy opyt*, 2009, no. 8, pp. 24–41.

Получено 27.05.2013

**I. May, E. Sedusova, M. Muftieva**

## **LEGAL REGULATION PROBLEMS OF THE ORGANIZATION OF SANITARY PROTECTION ZONES IN URBAN AREAS**

The problems of regulatory organization of sanitary protection zones are discussed. Emphasizes the value of urban development land within the boundaries of sanitary protection zones. The recommendations for improving the legal framework establishing, or maintaining buffer zones are given. The main objective of improving the legal framework – the reduction in the size of restricted use, improve the quality of the urban environment, the sanitary and epidemiological welfare of the population.

**Keywords:** sanitary protection zone, limiting the use of land, land rights, payment for land use.

*Май Ирина Владиславовна (Пермь, Россия) – д-р биол. наук, профессор кафедры охраны окружающей среды, Пермский национальный исследовательский политехнический университет, замдиректора по научной работе ФБУН «Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения» (614045, г. Пермь, ул. Монастырская, 82, e-mail may@fcrisk.ru).*

*Седусова Элла Викторовна (Пермь, Россия) – ст. науч. сотрудник ФБУН «Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения» (614045, г. Пермь, ул. Монастырская, 82, e-mail: makella@fcrisk.ru).*

**Муфтиева Миляуша Сабитовна** (Пермь, Россия) – студентка кафедры охраны окружающей среды, Пермский национальный исследовательский политехнический университет (614990, г. Пермь, Комсомольский пр., 29, e-mail: root@fcrisk.ru).

**May Irina** (Perm, Russia) – Doctor of Biology, Professor of Department of environmental protection, Perm National Research Polytechnic University, Deputy Director on Science FSSI "Federal Scientific Centre for Medical and Prophylactic Health Risk Management Technologies" (614045, Perm, Monastyrskaya street, 82, e-mail: may@fcrisk.ru).

**Sedusova Ella** (Perm, Russia) – Senior Fellow FSSI "Federal Scientific Centre for Medical and Prophylactic Health Risk Management Technologies" (614045, Perm, Monastyrskaya street, 82, e-mail: makella@fcrisk.ru).

**Milyausha Muftieva** (Perm, Russia) – student of Department of environmental protection, Perm National Research Polytechnic University (614990, Perm, Komsomolsky av., 29, e-mail: root@fcrisk.ru).