**Соблюдение санитарно-эпидемиологических требований   
на ранних стадиях инвестиционного цикла – основа снижения риска здоровью населения**

Начальник отдела санитарно-эпидемиологического благополучия населения Управления экологической экспертизы ФАУ «Главгосэкспертиза России» *Ершова Валентина Юрьевна*

Задачей Отдела санитарно-эпидемиологического благополучия населения и работающих, входящего в состав Управления экологической экспертизы ФАУ «Главгосэкспертиза России», является оценка соответствия решений, изложенных в проектной документации, подлежащей государственной экспертизе, требованиям санитарно-эпидемиологического законодательства, что определено Градостроительным кодексом Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (п. 5, ст. 49), Федеральным законом от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий».

Эксперты отдела – это санитарные врачи, эпидемиологи – специалисты профилактического профиля, которые в процессе рассмотрения проектной документации строительства, реконструкции, технического перевооружения объектов различного функционального назначения оценивают проектные решения с точки зрения их возможного негативного воздействия на здоровье персонала проектируемых объектов, а также среду обитания населения.

Санитарно-эпидемиологические требования изложены в законодательных актах (Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»), нормативных правовых актах, в том числе государственных санитарно-эпидемиологических правилах и гигиенических нормативах, касающихся всех сфер жизнедеятельности человека.

Специальный раздел, посвященный обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения и работающих, Положением о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87, не предусмотрен.

При проведении государственной экспертизы по этому направлению необходимо изучение информации, содержащейся в различных частях проекта. Так, в процессе экспертизы специалисты отдела оценивают такие разделы представленной проектной документации, при разработке которых должны быть учтены требования санитарного законодательства, как «Пояснительная записка», «Схема планировочной организации земельного участка», «Архитектурные решения», «Технологические решения», «Перечень мероприятий по охране окружающей среды», «Проект организации строительства» и др.

Из-за нечеткости трактовок проектные решения, направленные на обеспечение нормируемых условий труда персонала объектов производственного назначения, чаще всего вносятся в раздел «Технологические решения» и не являются информативными. Как правило, эти части проекта носят декларативный характер и представляют собой «цитатник» нормативных документов, не учитывающий специфику проектируемого производства.

Из-за отсутствия четких требований к данному разделу, закрепленных законодательно, проектировщики не совсем четко представляют себе, что должен включать в себя раздел по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения и работающих, относятся к нему по остаточному принципу, наполняя мероприятиями, рассчитанными на период эксплуатации объекта (аттестация рабочих мест, обеспечение рабочих нейтрализующим питанием, производственная гимнастика и т.д.). Эффективные решения, разработанные с учетом технологии, которые должны быть предусмотрены уже на стадии проектирования, зачастую отсутствуют.

Соответствие проектных решений санитарно-эпидемиологическим требованиям, а следовательно, снижение отрицательного воздействия на здоровье человека и всего населения может и должно быть заложено и обеспечено на ранней стадии инвестиционного цикла – на предпроектной стадии и стадии разработки проектной документации, что позволит снизить профессиональные риски для здоровья персонала предприятий и населения, а также существенно снизить возможные риски заказчиков.

Важный вопрос, которому в процессе экспертизы специалисты отдела уделяют пристальное внимание, – это оценка решений по организации питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения на проектируемых объектах, а также вопросы возможного негативного влияния в процессе строительства и эксплуатации проектируемых объектов на существующие источники водоснабжения.

Такое внимание не случайно. Во-первых, эти вопросы касаются практически всех объектов капитального строительства, во-вторых, нам, как врачам, известно, какую роль играет вода в жизни человека, какое влияние может оказать качество воды на здоровье человека и, наконец, какую роль может играть вода в распространении инфекционных заболеваний.

Замечания экспертов нередко касаются зон с особыми условиями использования территории, к которым в соответствии со ст. 1 (п. 4) Градостроительного кодекса Российской Федерации, наряду с другими, относятся зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (далее – ЗСО).

Нередки случаи, когда у заказчика отсутствует информация о существующих источниках водоснабжения и ЗСО на участке проектирования и прилегающих территориях, и в процессе разработки проектной документации эти факты не учтены. В случае размещения проектируемого объекта в границах ЗСО, в процессе экспертизы в соответствии с требованиями СанПиН 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения» экспертам приходится оценивать возможность строительства объекта на данном участке, возможность сброса сточных вод, возможность ведения строительных работ и т.д., что не всегда приводит к положительному результату государственной экспертизы проектной документации. Также следует подчеркнуть важность информации о скотомогильниках, кладбищах в районе проектирования в связи с ограничениями строительства на территории их санитарно-защитных зон (далее – СЗЗ).

Однако существуют ситуации, когда заявитель становится заложником межведомственной разобщенности или пробелов и неточностей, допускающих разночтение, в законодательстве. В то же время проведение экспертизы осложняют встречающиеся расхождения между санитарно-эпидемиологическими требованиями и требованиями других нормативных документов.

Так, например, в СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 в прил. 5 (табл.) к п. 2.7 рекомендуются минимальные расстояния от магистральных трубопроводов для транспортирования нефти. Эта таблица фактически является выдержкой требований п. 7.15 табл. 4 СП 36.1333-2012 «Магистральные трубопроводы» (актуализированная редакция СНиП 2.05.06-85\*). Но если в СанПиНе расстояние до водозаборов без каких-либо уточнений указано – 3000 м, то в своде правил (далее также – СП) это требование конкретизировано и предложено при подводной прокладке нефтепровода выше по течению относительно водозабора, что логично.

Такого рода «нормативные капканы» не способствуют установлению взаимопонимания между экспертами Главгосэкспертизы и заявителями.

В процессе оценки проектных решений, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения и работающих, эксперты сталкиваются с рядом проблем, связанных с неточностями формулировок в нормативной документации, с отменой нормативных документов, с позицией Роспотребнадзора по ряду вопросов, относящихся к его компетенции.

Так, при рассмотрении вопросов бытового обеспечения персонала производственных предприятий эксперты используют СП 44.13330.2011 «Административные и бытовые здания» (актуализированная редакция СНиП 2.09.04-87). После введения в действие Перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2014 № 1521, данный документ применяется на добровольной основе.

Действующие санитарные правила и нормативы, регламентирующие гигиенические требования к проектированию вновь строящихся и реконструируемых промышленных предприятий (СП 2.2.1.1312-03) хотя и являются обязательными к исполнению, но не содержат таких конкретных и емких требований к составу, площади, оборудованию санитарно-бытовых помещений, помещений здравоохранения и общественного питания, помещений отдыха в рабочее время и психологической разгрузки (с учетом численности работающих и групп производственных процессов), как СП 44.13330.2011 «Административные и бытовые здания». Расширение, уточнение, конкретизация требований в СП 2.2.1.1312-03 могли бы упростить проведение экспертизы проектных решений в части обеспечения бытового обслуживания производственного персонала.

Еще более сложная задача стоит перед экспертами при рассмотрении объектов горно-добывающей промышленности. С 08.08.2011 отменены «Санитарные правила для предприятий по добыче и обогащению рудных, нерудных и россыпных полезных ископаемых» № 3905-85, в которых были полно представлены требования к условиям труда и быта рабочих. Старые правила отменены, а новые не разработаны. При оценке проектных решений приходится пользоваться «Правилами безопасности при ведении горных работ и переработке твердых полезных ископаемых» (ПБ 03-553-03, утвержденные приказом Ростехнадзора от 11.12.2013 № 599), в которых гигиенические аспекты изложены вскользь, кратко и неполно.

В последнее время были внесены изменения в ряд ключевых нормативных документов, ужесточающих санитарно-эпидемиологические требования для некоторых объектов строительства и реконструкции, и незнание проектировщиками этих изменений существенно повышает риск получения отрицательного заключения.

Например, много замечаний возникает при рассмотрении проектов строительства и реконструкции аэродромов, аэропортов в связи с изменениями, внесенными в ГОСТ 22283-88 «Шум авиационный. Допустимые уровни шума на территории жилой застройки и методы его измерения». С 01.01.2015 ужесточились нормативы (ГОСТ 22283-14): допустимые уровни авиационного шума (эквивалентный и максимальный) снижены на 10 дБА. Данные изменения не учитываются при обосновании размеров санитарно-защитных зон и санитарных разрывов аэропортов, несоответствие действующему нормативному документу не всегда отмечается в санитарно-эпидемиологических заключениях Роспотребнадзора. Устранение таких замечаний требует значительного времени и не всегда может быть выполнено в рамках проведения государственной экспертизы.

Не все проектировщики знакомы с изменениями, внесенными в п. 3.3.3.4 СанПиН 2.1.4.1110-02 «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения» и п. 4.1.2 СанПиН 2.1.5.980-00 «Гигиенические требования к охране поверхностных вод» по определению Верховного Суда РФ от 25.09.2014 № АПЛ14-393. Изменения касаются поверхностных источников водоснабжения и запрещают «сброс хозяйственными и иными объектами, которые введены в эксплуатацию или разрешение на строительство которых выдано после 31.12.2006, промышленных, сельскохозяйственных, городских сточных вод в пределах второго пояса зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения». Ранее в тех же СанПиНах был запрещен сброс неочищенных сточных вод, после изменений запрет распространен на сброс любых сточных вод в границах II пояса.

С учетом размеров II пояса поверхностного источника водоснабжения, достигающего 3–5 км, зачастую реализация представленных проектных решений, выполненных без учета данных требований, невозможна. Это лишний раз подчеркивает необходимость и важность инженерно-экологических изысканий, выполненных до начала проектирования, результаты которых также используются экспертами Главгосэкспертизы для оценки соответствия проектной документации санитарно-эпидемиологическим требованиям. Своевременно полученная информация о существующих источниках хозяйственно-питьевого водоснабжения и их зонах санитарной охраны в районе проектирования позволит проектировщикам принять обоснованные решения, что повысит вероятность получения положительного заключения Главгосэкспертизы.

Для объектов (в первую очередь проектируемых в Москве и Московской области) оценку проектных решений осложняет отсутствие разработанного и согласованного проекта зоны санитарной охраны для источников хозяйственно-питьевого назначения г. Москвы. В санитарно-эпидемиологических правилах СП 2.1.4.2625-10 «Зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения г. Москвы» определяются гигиенические требования к организации и санитарному режиму территории и акватории ЗСО Московского водопровода. ЗСО организуется для каждой станции водоподготовки (их в СП указано 4) и каждого гидроузла гидротехнической системы 1 порядка (в СП их указано 9). В СП указаны границы первых поясов с четким описанием их ориентиров, подробно расписаны ограничения для территории ЗСО. Описание же второго пояса ЗСО не так конкретно, определить его границы зачастую проблематично.

На основании СП 2.1.4.2625-10 владельцем водопровода должен быть разработан «Проект ЗСО Московского водопровода» (п. 1.1.1), который согласовывается, утверждается и реализуется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, с учетом расположения водоисточников на территории четырех субъектов Российской Федерации.

Сложилась парадоксальная ситуация – санитарные правила есть, а проект ЗСО не разработан и не согласован в установленном порядке. Проектировщикам сложно привязать границы II пояса ЗСО к участку проектирования и нанести их на ситуационный план, как того требует Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утверждённое постановлением Правительства № 87 от 16.02.2008 (пп. 25 «г» и 40 «г»). А экспертам в таком случае затруднительно правильно оценить проектные решения, касающиеся возможности размещения объекта, допустимости вырубки леса, возможности сброса сточных вод и т.д.

Действующее законодательство содержит требования о согласовании с органами Роспотребнадзора ряда документов. Процедура получения санитарно-эпидемиологических заключений на проекты СЗЗ объектов проектирования и ЗСО источников водоснабжения в соответствии с требованиями Федерального закона № 52-ФЗ (ст. 42, ч. 2, 3 и ст. 18, п. 3) отработана и не представляет для проектировщиков особых трудностей, за исключением строго регламентированных сроков оформления заключения, что должно учитываться заранее.

В то же время экспертам Главгосэкспертизы известны сложности, связанные с получением заявителями в органах Роспотребнадзора иной информации, например о существующих в районе проектирования источниках водоснабжения и их ЗСО. Такая же ситуация возникает при попытке заявителей в соответствии с требованиями п. 3.3.2.4 и 3.3.3.4 СанПиН 2.1.4.1110-02 обратиться в органы Роспотребнадзора для согласования возможности размещения объектов в границах II–III поясов ЗСО и условий, при соблюдении которых возможно ведение строительных работ в акватории II пояса ЗСО поверхностных источников.

Даже при правильной формулировке запроса Роспотребнадзор со ссылкой на Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 01.01.2007 № 232-ФЗ и отсутствие полномочий на рассмотрение проектной документации от согласования отказывается.

Следует отметить, что в данном случае речь не идет о рассмотрении проектной документации. Осуществление текущего санитарно-эпидемиологического надзора за источниками водоснабжения, контроль качества воды в источниках и соблюдение режима ограничений в границах ЗСО – эти обязанности возложены на органы Роспотребнадзора в соответствии со ст. 52, 53 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» № 52-ФЗ. В то же время Роспотребнадзор, судя по направляемым письмам, не располагает информацией о существующих источниках хозяйственно-питьевого водоснабжения и их ЗСО и не имеет возможности оценить ситуацию на подконтрольной территории.

И это при том, что приказом Роспотребнадзора от 30.09.2015 № 1008 утверждены Методические рекомендации для риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности, в соответствии с которыми объекты централизованного водоснабжения, сбрасывающие большие объемы сточных вод в реки, относятся к объектам чрезвычайно высокого риска и контроль за ними должен осуществляться на постоянной основе.

Действия и решения коллег вызывают недоумение и сожаление, а расхождения и разночтения в санитарно-эпидемиологических правилах и гигиенических нормативах осложняют и работу проектировщиков и, учитывая строго лимитированные сроки проведения экспертизы, работу экспертов.

Таким образом, было бы целесообразным внести изменения в санитарное законодательство в части изменения, уточнения формулировок и устранения несоответствия с другими нормативными документами, четко определив задачи, полномочия и обязанности Роспотребнадзора.

Кроме того, представляется целесообразным также внесение изменений в Положение о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию в части включения раздела об обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения и работающих, что в значительной степени могло бы прояснить задачу проектировщиков и упростить процесс экспертизы.