**Коллизии санитарно-эпидемиологического законодательства
и их влияние на принятие проектных решений**

Генеральный директор ООО «Институт проектирования, экологии и гигиены» *Ломтев Алексей Юрьевич*

В настоящее время требования к охране атмосферного воздуха и источников хозяйственно-питьевого водоснабжения устанавливаются законами о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, об охране атмосферного воздуха, об охране окружающей среды, а также Градостроительным и Водным кодексами Российской Федерации и другими нормативно-правовыми актами [1, 3, 16, 17, 18].

Поскольку охрана атмосферного воздуха и источников хозяйственно-питьевого водоснабжения направлена на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, то, помимо специализированной цели, санитарно-защитные зоны и зоны санитарной охраны обеспечивают и решение задачи охраны окружающей среды в целом [2, 7, 8, 16, 17, 18].

Наиболее значимыми документами, развивающими положения перечисленных правовых актов, являются санитарные правила:

• о санитарно-защитных зонах и санитарной классификации предприятий;

• о гигиенических требованиях к охране поверхностных вод;

• о зонах санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого водоснабжения;

• о гигиенических требованиях к охране подземных вод от загрязнения;

• о гигиенических требованиях к проектированию вновь строящихся и реконструируемых промышленных объектов.

Наибольшие изменения претерпели санитарные правила и нормы о санитарно-защитных зонах. С 1996 по 2016 год новый документ издавался четыре раза, а в последний вариант четыре раза вносились изменения, три из которых привели документ в прямое противоречие с Гражданским и Земельным кодексами, законом «О государственном кадастре недвижимости» и другими нормативно-правовыми актами.

Коллизии санитарных правил о санитарно-защитных зонах в том, что, с одной стороны, положения правил не распространяются на действующие предприятия [(п. 1.2) 15], с другой – проектирование СЗЗ осуществляется на всех этапах эксплуатации отдельного промышленного объекта и производства и/или группы промышленных объектов и производств. Во всех случаях организации, промышленные объекты и производства, группы промышленных объектов и сооружения, являющиеся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека, необходимо отделять санитарно-защитными зонами [(п. 1.5, 2.5, 3.1.)15].

Значимым является вопрос установления санитарно-защитной зоны (далее также – СЗЗ), однако требования санитарных правил об установлении санитарно-защитных зон неисполнимы, так как натурные исследования, необходимые для установления СЗЗ, возможны только для действующих предприятий, как и сама процедура установления. Значимое противоречие наблюдается и в организации санитарно-защитных зон объектов IV–V классов опасности: с одной стороны, отменена обязательность разработки проектов СЗЗ для этих предприятий, с другой – декларируется, что размеры СЗЗ для объектов IV–V классов опасности могут быть установлены, изменены и/или увеличены на основании результатов экспертизы проектов, что влечет игнорирование разработки проектов и установления СЗЗ.

При размещении предприятий, относящихся к V классу опасности, необходимо обоснование с расчетами ожидаемого загрязнения атмосферного воздуха, а для действующих предприятий – для обоснования размещения используются результаты исследований, полученные в рамках проведения надзорных мероприятий [(2.1, 3.17, 4.3, 4.5, 4.6) 15]. Таким образом, для объектов IV–V классов опасности необходим проект, его экспертиза и принятие надзорным органом решения об установлении СЗЗ и предоставление сведений в органы исполнительной власти о границах и размерах санитарно-защитной зоны.

Следует отметить, что в соответствии с Градостроительным кодексом в проектах схем территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, генеральных планах поселений должны быть отображены функциональные зоны и зоны с особыми условиями использования территории (далее – ЗОУИТ, ОУИТ соответственно) [(ст. 11, .19, 23) 3]. В положениях о территориальном планировании должны быть характеристики зон с особыми условиями использования территорий, параметры функциональных зон. Материалы по обоснованию генпланов в текстовой форме должны содержать утвержденные документами территориального планирования характеристики зон с ОУИТ, а в картографических материалах должны быть указаны их границы [(ст. 11, 19, 23) 3]. Правила землепользования и застройки включают карту градостроительного зонирования, на которой должны быть отображены границы территориальных зон и в обязательном порядке границы зон с ОУИТ. В градостроительных регламентах отображаются виды разрешенного использования земельных участков и ограничения на их использование, а в материалах по обоснованию проекта планировки в графической форме представляется схема зон с ОУИТ. Согласно Земельному кодексу, права на землю могут быть ограничены по таким основаниям, как особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах. Ограничение прав на землю подлежит государственной регистрации [(ст. 56) 6, 9].

Согласно требованиям Градостроительного кодекса, отображение СЗЗ как объектов зон с ОУИТ и введение ограничений на использование земельных участков становится весьма затруднительным в связи с наличием значительного количества правовых коллизий.

Плохо продуманные изменения в санитарных правилах о санитарно-защитных зонах привели к тому, что документ не только содержит внутренние противоречия, но и противоречит положениям Градостроительного и Земельного кодексов, перечисленным выше.

Эти базовые противоречия, возникшие в санитарных правилах и нормах в ходе внесения изменений, не позволяют осуществить процедуру установления СЗЗ, следовательно, не осуществляются действия, предусмотренные Градостроительным и Земельным кодексами, законом «О государственном кадастре недвижимости»: не обосновывается и не устанавливается размер СЗЗ; обременения (ЗОУИТ) не вносятся в Росреестр, градостроительные и земельные документы; информация не доступна для принятия управленческих решений [3, 6, 9, ].

Следует отметить противоречия в гигиенических нормативах, используемых для разработки проектов. Среди таких противоречий в качестве примера можно привести нормирование концентрации в атмосферном воздухе населенных мест пыли полиметаллической свинцово-цинкового производства и свинца и его неорганических примесей. Согласно действующим гигиеническим нормативам, ПДК с.с[[1]](#footnote-1). пыли полиметаллической свинцово-цинкового производства с содержанием свинца до 1% – 0,0001 мг/м3, в то время как ПДК с.с. свинца и его неорганических соединений 0,0003, то есть следы свинца в пыли нормируются в 3 раза жестче, чем сам свинец [4].

Необходимо отметить, что в части разработки нормативных документов о санитарно-защитных зонах государства Евразийского экономического союза не только не допустили таких ошибок, как исключение распространения правил на действующие объекты, но и существенно продвинулись в развитии нормирования в этой сфере.

В санитарных требованиях Республики Казахстан однозначно установлено, что для промышленных объектов и производств, входящих в состав промышленных зон и узлов, устанавливается единая СЗЗ, а возможность установления индивидуальной санитарно-защитной зоны для каждого объекта отсутствует. Кроме того, в документе Республики Казахстан не предусмотрены упрощённые варианты установления СЗЗ для предприятий, относящихся к IV–V классам опасности. В санитарных правилах и нормах Российской Федерации не указано точно, какие данные и за какой период должны быть представлены для увеличения или уменьшения размеров СЗЗ. В качестве примера интересны санитарные требования Республики Казахстан, в которых этот вопрос разрешен (среднегодовые параметры за 3 года эксплуатации объекта) [10].

Требования Республики Беларусь по сравнению с другими государствами СНГ имеют ряд преимуществ в структуре и содержании документа. В документе отмечено, что «планировочная структура объекта должна быть организована таким образом, чтобы внешняя граница СЗЗ была максимально приближена к границе территории объекта либо совпадала с ней». Важным является уточнение, что для объекта, уровни создаваемого вредного воздействия которого за пределами промышленной площадки не превышают 0,1 критериев (требований) к безопасности для человека факторов среды его обитания, граница СЗЗ может совпадать с границей промышленной площадки [5].

Следует положительно оценить разработанную и введённую в действие в Республике Беларусь инструкцию по применению гигиенических требований к составу проекта санитарно-защитной зоны и инструкцию по применению дифференцированной шкалы оценки класса опасности предприятия.

В Российской Федерации ставятся под сомнения многие положения санитарных правил (распространение на действующие промышленные объекты, применение оценки риска здоровью только для объектов I–II классов опасности), в то время как в других странах (Франция, Швеция, Канада, США, Австралия и др.) имеется довольно длительная история установления разрывов (буферных зон), то есть санитарно-защитных зон по российской терминологии, между промышленными и жилыми зонами, классификации предприятий на основании применения методологии оценки риска здоровью населения.

Немало проблем существует при проектировании и установлении зон санитарной охраны (далее – ЗСО) водных объектов. Согласно Водному кодексу, существует запрет сброса сточных, в том числе дренажных, вод в зонах санитарной охраны водных объектов, используемых для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. В соответствии с этим же документом в зонах санитарной охраны источников питьевого водоснабжения осуществление деятельности и отведение территории для жилищного строительства, строительства промышленных объектов и объектов сельскохозяйственного назначения запрещаются или ограничиваются в случаях и в порядке, которые установлены санитарными правилами и нормами.

Как видно из содержательной части Водного кодекса, существует, с одной стороны, запрет на сброс сточных, в том числе дренажных, вод в зонах санитарной охраны водных объектов, с другой – запрет или ограничение на строительство в зонах санитарной охраны источников питьевого водоснабжения. В санитарных правилах о гигиенических требованиях к охране поверхностных вод и санитарных правилах и нормах о зонах санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого водоснабжения в зонах санитарной охраны водных объектов запрет на сброс сточных, в том числе дренажных, вод в зонах санитарной охраны водных объектов отсутствует. В связи с чем было вынесено определение Верховного суда РФ о приведении отдельных пунктов санитарных правил в соответствие с Водным кодексом. Однако изменения отдельных пунктов санитарных правил и норм не исключили в содержательной части их противоречия с Водным кодексом. Эти изменения привели к тому, что в санитарных нормах и правилах возникли те же противоречия, что и в Водном кодексе [13].

Согласно правилам, границы II и III поясов устанавливаются в отношении как основного водотока, так и его притоков. В зависимости от скорости водотока и климатических условий размеры ЗСО могут иметь протяженность от 200 до 300 км. Как правило, в границы этой территории попадает существенная часть территорий населенных пунктов. Поэтому, например, до настоящего времени не решён вопрос по организации ЗСО поверхностных источников водоснабжения Санкт-Петербурга. С учетом того факта, что боковые границы ЗСО составляют 3–5 км, значительные участки земель имеют обременения в их пользовании, что существенно ограничивает возможности развития территорий, и эта проблема касается не только городов, где имеются такие водозаборы, но и населенных пунктов выше по течению таких объектов. Известны случаи, когда в связи с нахождением в границах поясов ЗСО по ряду территорий Российской Федерации из оборота выведено более 2500 км2 земель, так как, согласно Водному кодексу, в зонах санитарной охраны источников питьевого водоснабжения осуществление деятельности и отведение территории для жилищного строительства, строительства промышленных объектов и объектов сельскохозяйственного назначения запрещается или ограничивается в случаях и в порядке, установленном санитарными правилами и нормами. Кроме того, Водным кодексом запрещается сброс сточных, в том числе дренажных, вод в водные объекты, расположенные в границах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Следует отметить, что в ряде случаев при современных технологиях очистки сточных вод эти требования противоречат здравой логике.

Следует обратить внимание и на глубокие противоречия между действующими санитарными правилами и нормами. Согласно гигиеническим требованиям к проектированию вновь строящихся и реконструируемых промышленных объектов, не допускается размещать новые производственные объекты в зонах санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения [12]. В то же время, согласно гигиеническим требованиям к охране поверхностных вод, не допускается сброс промышленных, сельскохозяйственных, городских сточных вод, а также организованный сброс ливневых сточных вод в пределах I пояса зон санитарной охраны источников хозяйственно-питьевого водоснабжения, т.е. сброс промышленных, сельскохозяйственных, городских сточных вод, а также организованный сброс ливневых сточных вод не запрещен в пределах II и III пояса. Хотя правила содержат следующее уточнение, что в пределах II пояса зон санитарной охраны источников хозяйственно-питьевого водоснабжения не допускается сброс, если содержание в них загрязняющих веществ и микроорганизмов превышает установленные санитарными правилами гигиенические нормативы [13]. Согласно санитарным правилам и нормам о зонах санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого водоснабжения [14], во втором поясе ЗСО осуществляется регулирование отведения территории для нового строительства жилых, промышленных и сельскохозяйственных объектов, а также согласование изменений технологий действующих предприятий, связанных с повышением степени опасности загрязнения сточными водами источника водоснабжения.

Таким образом, санитарными правилами и нормами проектирование, строительство объектов промышленного назначения и сброс сточных вод в ЗСО поверхностных водоисточников, за исключением I пояса санитарной охраны, разрешены при соблюдении гигиенических требований.

Заключение

Коллизии в нормативно-правовых документах в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия приводят к невозможности реализации законных прав и интересов граждан, представителей бизнес-сообщества и органов исполнительной власти в сфере экологической безопасности и развития региона.

Среди объективных обстоятельств правовых противоречий особо следует выделить:

−• существование правовых актов, принятых в разное время и в разных политических условиях;

−• невысокий уровень профессиональной подготовки сотрудников правотворческих и правоприменительных органов, низкий уровень правовой культуры;

−• модернизация законодательства методом «латания дыр» и принятие половинчатых решений;

−• многообразие систем измерения, применяемых для оценки однотипных факторов среды обитания населения (например, гигиенические нормативы, группы суммации, референтные концентрации);

−• внутренние нестыковки нормативной базы;

−• ведомственную разобщенность в системе нормотворчества.

В силу отмеченных обстоятельств возникают коллизии не только между законами и санитарными правилами и нормами, но и между санитарными правилами и внутри самих правил. Поэтому необходимо устранить те коллизии, которые имеют прямое отношение к градостроительной деятельности, территориальному планированию, разработке и утверждению правил землепользования и застройки.

В санитарных правилах о санитарно-защитных зонах и санитарной классификации предприятий эти коллизии наиболее значимы. С одной стороны, их положения не распространяются на действующие предприятия, с другой – распространяются. Это позволяет по-разному трактовать правила специалистами Роспотребнадзора, судами, экспертами других организаций. Исключение слова «действующих» из санитарных правил создало не только противоречия в самих правилах, но привело к сутевым, базовым противоречиям в том числе с Градостроительным (ст. 14, 19, 23, 30, 42) и Земельным (ст. 11.10, 87) кодексами, Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости в части отображения зон с особыми условиями использования территорий в документах территориального планирования – в результате обременения ЗОУИТ не вносятся в Росреестр, градостроительные и земельные документы.

Санитарные правила и нормы о гигиенических требованиях к охране поверхностных вод и санитарные правила и нормы о зонах санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого водоснабжения не вводят полного запрета на размещение и строительство объектов промышленности и сельского хозяйства и сброс сточных вод во втором и третьем поясах ЗСО. Однако этот запрет вводится гигиеническими требованиями к проектированию вновь строящихся и реконструируемых промышленных объектов, согласно которым не допускается размещать новые производственные объекты в зонах санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. Таким образом, существуют противоречия между Водным кодексом и санитарными правилами и между санитарными правилами.

Выводы

Требуют срочного издания новые санитарные правила о санитарно-защитных зонах. С нашей точки зрения, исключение слова «и действующих» (предприятий) в существующей редакции СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 является наиболее значимым противоречием, так как ведет к нарушению конституционных прав граждан на здоровую окружающую среду и охрану здоровья, не позволяет на практике реализовать положения Гражданского и Земельного кодексов, Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости».

В связи с ограничением возможности развития территорий населенных пунктов, обусловленных существующими требованиями к размерам границ ЗСО источников хозяйственно-питьевого водоснабжения в зависимости от скорости водотока и климатических условий источников, целесообразно вернуться к научному и экономическому обоснованию требований Водного кодекса и санитарных правил о гигиенических требованиях к охране поверхностных вод и правилам о зонах санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого водоснабжения, гигиеническим требованиям к проектированию вновь строящихся и реконструируемых и промышленных предприятий.

Значимым в современном законодательстве является дублирование функций по государственной экспертизе проектов строительства, реконструкции промышленных и других объектов. В настоящее время эту функцию осуществляют органы Роспотребнадзора, Росприроднадзора, госэкспертизы.

В силу множества противоречий в нормативно-правовой базе нередко на один проект имеют место различные или прямо противоположные экспертные заключения по одним и тем же вопросам. Зачастую проект СЗЗ для проектируемого, реконструируемого объекта разрабатывается как раздел проекта на основе других законов. Искусственное вычленение проекта СЗЗ с последующей санитарно-эпидемиологической экспертизой Роспотребнадзором приводит к тому, что доработка проектных материалов по замечаниям государственной или негосударственной экспертизы не находит отражения в проекте СЗЗ, который перестает соответствовать основным проектным решениям.

Подобные случаи имеют место и при осуществлении санитарного надзора. В одних случаях Роспотребнадзор и его территориальные органы распространяют действия санитарных правил и норм о санитарно-защитных зонах на действующие предприятия, в других нет. Такая же ситуация имеет место и в отношении судебных органов и органов прокуратуры (постановление Верховного Суда РФ от 27 ноября 2014 г. № 302-АД14-597, постановление Верховного Суда от 3 февраля 2015 г. № 309-КГ-15-2710). В результате возникает ситуация, когда в субъектах существует прямо противоположная правовая, надзорная и экспертная практика.

В настоящее время наиболее целесообразно осуществлять экологическую и санитарно-эпидемиологическую экспертизу проектной документации не только на объекты промышленного строительства и реконструкции, но и на проекты СЗЗ, ЗСО в органах государственной экспертизы. С нашей точки зрения, такой подход позволил бы уйти от дублирования функций с одной стороны, свободной интерпретации норм различными ведомствами и обеспечил преемственность экспертных оценок.

Список литературы

1. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ.
2. Волков Г.А. Нормативы зон санитарной охраны источников водоснабжения как важнейшее звено эколого-правового механизма // Экологическое право, 2014, № 5. С. 32–38.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004
№ 190-ФЗ
4. ГН 2.1.6.1338-03. Предельно допустимые концентрации (ПДК) загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных мест.
5. Гигиенические требования к организации санитарно-защитных зон предприятий, сооружений и иных объектов, являющихся объектами воздействия на здоровье человека и окружающую среду. Утверждены постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь 30 июня 2009 г. № 78.
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ.
7. Карелин А. О., Ломтев А. Ю., Еремин Г.Б. , Мозжухина Н. А. Проектирование и санитарно-эпидемиологическая экспертиза проектов зон санитарной охраны источников хозяйственно-питьевого водоснабжения // Экология производства, 2015, №5. С. 36–40.
8. Приказ МПР России от 17.12.2007 № 333 «Об утверждении методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей».
9. Постановление Правительства РФ от 30.07.2009 № 621 «Об утверждении формы карты (плана) объекта землеустройства и требований к ее составлению».
10. Постановление Правительства Республики Казахстан от
17 января 2012 года № 93 об утверждении Санитарно-эпидемиологических требований по установлению санитарно-защитной зоны производственных объектов.
11. Р 2.1.10.1920-04. Руководство по оценке риска для здоровья населения при воздействии химических веществ, загрязняющих окружающую среду.
12. СП 2.2.1.1312-03. Проектирование, строительство реконструкция и эксплуатация предприятий. Гигиенические требования к проектированию вновь строящихся и реконструируемых промышленных предприятий.
13. СанПиН 2.1.5.980-00. Водоотведение населенных мест, санитарная охрана водных объектов. Гигиенические требования к охране поверхностных вод.
14. СанПиН 2.1.4.1110-02. Питьевая вода и водоснабжение населенных мест. Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого водоснабжения.
15. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03. Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов.
16. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ
«О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».
17. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
18. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».
1. ПДК с.с. – предельно допустимая среднесуточная концентрация [↑](#footnote-ref-1)