

30. Вопрос о деструктивном воздействии на подготовку документов градостроительного проектирования изменений СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов. Новая редакция», утверждены постановлением главного государственного санитарного врача Российской Федерации № 122 от 9 сентября 2010 г., введены в действие 1 октября 2010 года.

ответ дан 11 января 2012 г.

Санитарно-защитная зона – это обозначение территории, в пределах которой распространяется превышающее допустимые пределы вредное воздействие от источника. Санитарно-защитные зоны призваны не допустить или снизить вредное воздействие на другие объекты. **Не допустить** вредное воздействие означает сделать невозможным с правовой точки зрения размещение новых объектов. **Снизить** вредное воздействие означает установить применительно к существующим объектам (испытывающим, или распространяющим вредное воздействие) юридически значимые ограничения таким образом, чтобы не увеличивалась и снижалась степень такого воздействия. Таким образом, рассматриваемые виды зон выполняют две функции: 1) регулируют планирование размещения новых объектов, и 2) использование ранее размещенных объектов.¹

Постановлением главного государственного санитарного врача Российской Федерации № 122 от 9 сентября 2010 г. внесены изменения, в частности, в формулировку абзаца 1 пункта 1.2 главы 1 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 согласно которой: *«требования настоящих санитарных правил распространяются на размещение, проектирование, строительство и эксплуатацию вновь строящихся, реконструируемых ~~и действующих~~ промышленных объектов и производств, объектов транспорта, связи, сельского хозяйства, энергетики, опытно-экспериментальных производств, объектов коммунального назначения, спорта, торговли, общественного питания и др., являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека».*

Указанным изменением (изъятием слова «действующих») создана следующая ситуация:

- до 1 октября 2010 года требования указанного СанПиНа распространялись как на вновь образуемые объекты, так и на действующие объекты;

- после 1 октября 2010 года требования указанного СанПиНа уже не распространяются на действующие объекты, а только на вновь образуемые и реконструируемые объекты.

В терминах формально-юридических это означает, что действующие объекты, ранее имевшие санитарно-защитные зоны (далее – СЗЗ), с 1 октября 2010 года уже не имеют СЗЗ – в случаях, когда применительно к таким объектам не были до указанной даты утверждены проекты СЗЗ².

Применительно к подготовке документов градостроительного проектирования (документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории) изменениями СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 фактически упраздняется обязанность фиксации в указанных документах границ СЗЗ от действующих объектов (за исключением границ СЗЗ, определённых ранее утверждёнными проектами СЗЗ). Это значит, что фактически существующие зоны

¹ См. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации // Проспект. М. 2010. С. 251.

² Поскольку в новой редакции СанПиНа не содержится норм о признании утратившими силу ранее утверждённых в соответствии с прежней редакцией СанПиНа проектов СЗЗ, то такие проекты продолжают действовать и после 1 октября 2010 года.

распространения загрязнений от существующих производственных и иных объектов, не требуется ныне фиксировать в документах градостроительного проектирования и поэтому для действующих объектов СЗЗ перестают существовать в юридическом смысле.

Прекращение существования в юридическом смысле фактически существующих зон распространения загрязнений, фиксация которых в документах градостроительного проектирования перестала быть обязательной, с формальной точки зрения означает следующее:

- упразднена необходимость согласовывать документы градостроительного проектирования на предмет недопущения размещения, например, объектов жилого назначения в пределах фактически существующих, но юридически не существующих зон распространения загрязнений: если нет зон, то нет и необходимости что-либо согласовывать по поводу отсутствующих зон;

- правообладатели недвижимости, расположенной в пределах реально существующих, но юридически не существующих зон распространения загрязнений, с 1 октября 2010 года фактически лишены права, которое им даётся в соответствии с нормой пункта 3 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которой имеется право на истребование возмещения убытков правообладателям недвижимости лицами, деятельность которых вызвала необходимость установления санитарно-защитных зон: нет зон – нет оснований для возмещения убытков.

Новая редакция СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 содержит признаки ограничения доступа к информации о состоянии окружающей среды, что противоречит пункту 2 части 4 статьи 8 Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³. Также обнаруживаются признаки побуждения к сокрытию информации о состоянии окружающей среды, что содержит признаки правонарушений:

1) статьёй 8.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривается административная ответственность за *сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке, а равно искажение сведений о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды лицами, обязанными сообщать такую информацию.*

2) статьёй 237 Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотрена уголовная ответственность за *сокрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, совершенные лицом, обязанным обеспечивать население и органы, уполномоченные на принятие мер по устранению такой опасности, указанной информацией;*

Таким образом, деяния (как в форме действия, так и бездействия) совершенные во исполнение требований СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 в части не распространения его положений на действующие объекты, может привести к сокрытию информации о состоянии окружающей среды. При этом сокрытие информации о состоянии окружающей среды в зависимости от степени общественной опасности может повлечь за собой как административную, так и уголовную ответственность должностных лиц, обязанных сообщать такую информацию, в том числе посредством её фиксации в документах градостроительного проектирования.

Утверждённые документы градостроительного проектирования, формально соответствующие СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 могут быть оспорены в судебном порядке, поскольку в таких документах может иметь место не допускаемое федеральными

³ Указанной нормой установлено, что *не может быть ограничен доступ к информации о состоянии окружающей среды.*

законами сокрытие информации о состоянии окружающей среды – сокрытие фактически «провоцируемое» СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03.

Отдельно следует разобрать следующий вопрос. В отношении СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 имеется письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека № 01/16400-0-32 от 22.11.2010 «О разъяснении изменений № 3 в СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03». По поводу этого письма следует отметить следующее:

1) должен быть оценён сам факт наличия такого письма, предназначенного для разъяснения текста акта - СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, который имеет статус обязательных технических регламентов, - текста, который не должен иметь двойственного толкования, и не имеет двойственного толкования применительно к вопросам о СЗЗ, то есть, казалось бы, данный СанПиН не должен нуждаться в толкованиях;

2) должен быть оценён юридический статус самого письма следующим образом: письмо не может обладать большей юридической силой по отношению к СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03. Это значит, что письмо не может содержать того, что не содержится в СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, и не может противоречить тому, что содержится в СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03;

3) в соответствии с пунктом 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации⁴ (далее - Правила) нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. **То есть письмо не может создавать новую норму права, а может только толковать существующую норму, не входя в противоречие с ней;**

4) вопреки указанному выше, в письме содержатся формулировки, прямо противоречащие формулировке СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03, согласно которой его нормы не распространяются на действующие объекты (см. абзац 1 пункта 1.2 главы 1 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03)⁵.

Таким образом, в рассматриваемом письме не толкуются существующие нормы, а создаются новые как бы обязательные и распространяющиеся на неопределенный круг лиц правила поведения, что противоречит законодательству.

Вывод. Несмотря на наличие указанного разъясняющего письма, оно не может по своему юридическому статусу снять и не снимает противоречий СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 федеральным законам, противоречий логике права, общей логике и логике подготовки и применения документов градостроительного проектирования, а также логике защиты прав лиц, обладающих жилой и иной недвижимостью. Поэтому измененная редакция СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 неизбежно окажет деструктивное воздействие на деятельность по подготовке и применению документов градостроительного проектирования.

⁴ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. N 1009.

⁵ Например, в письме содержится противоречащее абзацу 1 пункта 1.2 главы 1 СанПиНа 2.2.1/2.1.1.1200-03 следующее утверждение: **устанавливаются санитарно-защитные зоны: ... для действующих промышленных объектов и производств I, II, III и IV классов опасности, располагаемых в жилой застройке или в других нормируемых территориях без соблюдения ориентировочной СЗЗ, деятельность которых связана с загрязнением атмосферного воздуха вредными для здоровья веществами и превышением уровней шума, вибрации, электромагнитных излучений выше установленных гигиенических нормативов, что вызывает обоснованные жалобы населения»**