

Научная статья

<https://doi.org/10.24412/2658-7335-2026-1-13>

УДК 349



Attribution

cc by

ИЗМЕНЕНИЕ САНИТАРНО-ЗАЩИТНЫХ ЗОН ПО ИНИЦИАТИВЕ ЛИЦ,
НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ ПРАВООБЛАДАТЕЛЯМИ ОБЪЕКТОВ НЕГАТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Лобачев Д.А.

Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королёва

Аннотация. Сохранение санитарно-защитных зон (далее также СЗЗ) объектов капитального строительства, являющихся источниками химического, физического, биологического воздействия на среду обитания человека (далее объекты/объекты негативного воздействия), в границах, не отвечающих целям обеспечения безопасности населения, нарушает частные и публичные интересы. Административная процедура установления, изменения и прекращения СЗЗ закрепляет право физических, юридических лиц, органов государственной власти, органов местного самоуправления, не являющихся правообладателями объектов негативного воздействия (далее - заинтересованные лица/третьи лица), инициировать изменение или прекращение СЗЗ, установленных Роспотребнадзором/его территориальными органами. Однако на практике механизм реализации данной возможности, без участия собственника объекта, практически не работает. Действующий порядок изменения и прекращения СЗЗ не учитывает, что заинтересованное лицо не располагает исходными данными об объекте, в частности об источниках негативного воздействия, их параметрах, в силу чего достоверно проверить обоснованность границ СЗЗ и подготовить соответствующий проект изменения или прекращения СЗЗ не представляется возможным. Анализ поставленного вопроса подтвердил наличие необходимости в совершенствовании действующего законодательства, в части создания исполнимого порядка изменения и прекращения СЗЗ по заявлению заинтересованных лиц.

Ключевые слова: санитарно-защитная зона, сокращение СЗЗ, режим СЗЗ, проект СЗЗ, источники вредного воздействия, особые условия использования территорий, измерения атмосферного воздуха.

Финансирование: инициативная работа.

Original article

MODIFICATION OF SANITARY PROTECTION ZONES ON THE INITIATIVE
OF PERSONS WHO ARE NOT COPYRIGHT HOLDERS OF OBJECTS OF NEGATIVE IMPACT

Denis A. Lobachev

Samara National Research University

Abstract. The preservation of sanitary protection zones (hereinafter also SZZ) of capital construction facilities that are sources of chemical, physical, and biological effects on the human environment (hereinafter referred to as facilities/objects of negative impact) within boundaries that do not meet the goals of ensuring public safety violates private and public interests. The administrative procedure for the establishment, modification and termination of SZZ establishes the right of individuals, legal entities, public authorities, and local governments that are not copyright holders of objects of negative impact (hereinafter referred to as interested parties/third parties) to initiate the modification or termination of SZZ established by Rosпотребнадзор/its territorial bodies. However, in practice, the mechanism for implementing this feature, without the participation of the owner of the facility, practically does not work. The current procedure for changing and terminating the SZZ does not take into account that the person concerned does not have the initial data about the facility, in particular about the sources of negative impact and their parameters, which makes it impossible to reliably verify the validity of the boundaries of the SZZ and prepare an appropriate draft for changing or terminating the SZZ. The analysis of the issue raised confirmed the need to improve the current legislation, in terms of creating an enforceable procedure for changing and terminating SZZ at the request of interested parties.

Keywords: sanitary protection zone, reduction of SZZ, SZZ regime, SZZ project, sources of harmful effects, special conditions of use of territories, measurements of atmospheric air.

Funding: Independent work.

Введение.

В соответствии со статьей 105 Земельного кодекса РФ, санитарно-защитная зона является зоной с особыми условиями использования территорий.

Условием возникновения СЗЗ является формирование за контуром объекта химического, физиче-

ского и (или) биологического воздействия, превышающего санитарно-эпидемиологические требования. Решение об установлении, изменении или прекращении существования СЗЗ принимает Роспотребнадзор и его территориальные органы.

В границах СЗЗ действует особый правовой режим, его задача - создать территориальный барьер,

ограничивающий воздействие вредных факторов от источников загрязнения до уровней, допустимых санитарными правилами и гигиеническими нормативами. Данный правовой режим предполагает введение ряда ограничений прав на использование земельных участков, а также всего, что находится над и под их поверхностью. В частности, в СЗЗ не допускается размещение жилой застройки, зон отдыха, территорий садоводческой застройки, спортивных сооружений и других объектов [см. подробнее, 1].

Таким образом, СЗЗ существенным образом влияет на возможность освоения земельных участков. В этом ключе, особое значение приобретает вопрос оценки правомерности и обоснованности, изначально установленных границ СЗЗ, а также их актуальности в текущем периоде, поскольку данные границы не являясь статичными и ввиду определенных обстоятельств могут изменяться или утрачивать свою силу.

В публикациях отмечается, что ключевым мероприятием в процессе проектирования санитарно-защитной зоны является обоснование её точного размера [2, с.527]. Сохранение СЗЗ объектов в границах, не отвечающих целям обеспечения безопасности населения, нарушает частные права и интересы, а также права неопределенного круга лиц. Формальное, без действительных оснований, действие режима СЗЗ (например, ввиду ошибок, допущенных при установлении СЗЗ; сокращения источников вредного воздействия из-за перепрофилирования производства или его модернизации; прекращения деятельности объекта) сдерживает новое, социально-экономическое развитие муниципальных образований и населенных пунктов. Так, в документах территориального планирования отдельных муниципальных образований в качестве одного из ожидаемых результатов совершенствования функционально-планировочной и архитектурно-пространственной структуры территории предусматривается уменьшение в балансе территории населенных пунктов территорий в границах санитарно-защитных зон [см., например, 3].

На практике возникает вопрос о возможности правообладателей земельных участков, оказавшихся в санитарно-защитной зоне, проверить обоснованность её границ и при наличии оснований их уменьшить (сократить), без участия собственника объекта негативного воздействия. Данная возможность в законодательстве предусмотрена, но фактически механизм её реализации не работает. В литературе отмечается, что данный процесс не обходится без участия собственника предприятия [4, с.207]. В основе проблемы лежит фрагментарность правового регулирования изменения и прекращения СЗЗ по заявлению третьих лиц, отсутствие исполнимого правового порядка реализации данного права.

Обсуждение. Результаты.

В настоящее время актуальность проблемы санитарно-защитных зон обусловлена недостаточной ясностью их будущей законодательной основы. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные

зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» действуют до 01.03.2028 [5]. Также с указанной даты ключевой документ - Правила установления, изменения и прекращения существования санитарно-защитных зон, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 (далее – Правила № 222), перестают быть в числе обязательных требований, проверяемых при осуществлении государственного контроля (надзора) [6]. Новое положение о санитарно-защитных зонах, которое в силу части 1 статьи 106 Земельного кодекса РФ должно быть утверждено постановлением Правительства Российской Федерации, на текущий момент не принято. Проект данного положения размещен на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов (далее – Проект), заключение об оценке регулирующего воздействия Проекта содержит ряд замечаний и рекомендаций [7].

В настоящее время пунктом 11 Правил № 222 предусмотрено право физических и юридических лиц, органов государственной власти, органов местного самоуправления, не являющимся правообладателями объектов негативного воздействия обратиться в Роспотребнадзор с заявлением об изменении или прекращении существования СЗЗ, установленной по инициативе иного лица – владельца объекта. При этом на практике можно встретить мнение о том, что с подобным заявлением вправе обращаться только застройщик/правообладатель объекта негативного воздействия. Действительно, в силу пунктов 6,7,9,10 Правил №222 застройщик/правообладатель объекта обязан не только устанавливать СЗЗ, но и своевременно принимать меры по её актуализации или прекращению, например, вследствие изменения применяемых на объекте технологий производства продукции, прекращения эксплуатации или ликвидации объекта. Но указанные положения не могут нивелировать указанный пункт 11 Правил №222, закрепляющий право третьего лица в любое время проверить обоснованность и правомерность установленных границ СЗЗ и при наличии оснований инициировать внесение в них изменений. Такое право способствует обеспечению баланса между интересами промышленных предприятий и интересами развития прилегающих к ним территорий. Правомерность данного вывода подтверждается судебной практикой [8].

Право на изменение СЗЗ может быть реализовано заинтересованными лицами в целях уменьшения размеров этой зоны, прекращения действия отдельных ограничений использования земельных участков, прекращения существования СЗЗ.

В качестве способа выяснения оснований для изменения СЗЗ законодатель как в Правилах №222, так и в обсуждаемом Проекте предусматривает проведение третьим лицом исследования и измерение атмосферного воздуха, уровней физического воздействия на атмосферный воздух за контуром объекта (контуром ранее существовавшего объекта). При этом в действующих нормах не определяется понятие контура

объекта. В литературе справедливо отмечается, что отсутствие указанного определения порождает дискуссии не только о том, что является точкой отчета при определении границ СЗЗ, но и о том, в каких именно местах необходимо проводить контрольные измерения при установлении необходимости установления или изменения СЗЗ, что может повлечь как необоснованные ограничения, налагаемые на субъектов предпринимательской деятельности, так и нарушение права граждан на благоприятную окружающую среду [9, с. 162].

Необходимо отметить, что заинтересованное лицо, которому правообладатель объекта не предоставил сведений об источниках вредного воздействия, видах загрязнений, фактически лишается возможности проверить и доказать необоснованность границ СЗЗ; то есть, реализовать вышеуказанное право. При отсутствии данной информации измерения могут быть проведены только по схожим параметрам, свойственным определенному виду предприятий, что естественным образом формирует лишь условный результат исследований.

Пунктом 12 Правил № 222 установлено требование о необходимости проведения исследования и измерения атмосферного воздуха, уровней физического воздействия на него в контрольных точках и по показателям воздействия, определяемым Роспотребнадзором. Но данное требование закреплено применительно к конкретным ситуациям, в числе которых отсутствует изменение или прекращение СЗЗ по заявлению заинтересованного лица. В связи с этим представляется последовательной редакция пункта 15 Проекта, в котором действие указанного требования не поставлено в зависимость от причин проведения исследования.

В силу Правил №222, а также судебной практики [см., например, 10] заинтересованное лицо, кроме указанных исследований и измерений, обязано подготовить проект изменения санитарно-защитной зоны, получить заключение по результатам санитарно-эпидемиологической экспертизы проекта и приложить данные документы к соответствующему заявлению об изменении СЗЗ.

Требования, предъявляемые к содержанию проекта СЗЗ, подготавливаемому лицом, заинтересованным в сокращении этой зоны, не учитывают отсутствие у последнего результатов инвентаризации источников негативного воздействия на окружающую среду от конкретного предприятия. При этом в силу пункта 16 Правил №222 частью проекта санитарно-защитной зоны должны выступать расчеты рассеивания выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферном воздухе, физического воздействия на атмосферный воздух и оценки риска для здоровья человека. Согласно письму Роспотребнадзора от 18.06.2015 № 01/6968-15-32 «О рассмотрении проектных материалов по обоснованию окончательных санитарно-защитных зон» при оформлении экспертного заключения по результатам проведенной санитарно-эпидемиологической экспертизы проекта СЗЗ в содержательной части

целесообразно предусмотреть, в частности: количество источников по каждому из факторов негативного воздействия, перечень вредных веществ с учетом совокупности всех технологических процессов, по которым произведены расчеты рассеивания; мощность объекта (существующая и/или перспективная по выпуску продукции, перерабатываемому сырью, добыче полезных ископаемых и др.) с описанием технологических процессов на объекте (его структурных подразделениях, имеющих свой класс опасности) и с указанием установленных факторов негативного воздействия (химический, биологический, физический).

Очевидно, что заинтересованное лицо не обладает указанными исходными данными, необходимыми для подготовки проекта изменений санитарно-защитной зоны, что в свою очередь ограничивает реализацию его права на изменение СЗЗ, установленной по инициативе правообладателя объекта негативного воздействия. Разработка проекта СЗЗ в отношении объекта, принадлежащего иному лицу, представляется трудновыполнимой, избыточной обязанностью заинтересованного лица, влекущей значительные расходы последнего. Также вызывает сомнение целесообразность подготовки проекта СЗЗ в отношении недействующего или ликвидированного объекта негативного воздействия.

В силу пункта 11 Правил №222, изменение или прекращение существования санитарно-защитных зон возможно при наличии для этого оснований. При этом в документе нет точного перечня оснований, что влечет за собой неопределенность в правовом регулировании. В судебной практике имеется подход, согласно которому техническое перевооружение объекта; изменение применяемых на объекте технологий производства продукции; изменение вида разрешенного использования или назначения объекта рассматриваются в качестве оснований для изменения санитарно-защитных зон. Так, в одном из арбитражных дел суд отказал в признании недействительным решения уполномоченного органа об отказе в выдаче решения о прекращении существования СЗЗ для объекта акционерного общества ввиду отсутствия доказательств наступления вышеуказанных оснований [11]. Однако данный подход вызывает вопросы.

Содержание вышеперечисленных случаев не раскрывается в действующем законодательстве, что затрудняет их толкование. Кроме этого, они приведены в пункте 9 Правил №222 (в пункте 11 Проекта) в качестве причин, при наступлении которых у правообладателя объекта негативного воздействия возникает обязанность провести исследования (измерения) атмосферного воздуха, уровней физического и (или) биологического воздействия на атмосферный воздух за контуром объекта. Таким образом, указанный пункт Правил имеет иную цель правового регулирования по сравнению с той, которую в нём усматривает судебная практика. Полагаем, что основанием изменения границ санитарно-защитной зоны является фактическое уве-

личение или уменьшение уровней негативного воздействия на атмосферный воздух, которые могут быть вызваны различными обстоятельствами. В связи с этим отсутствие случаев, перечисленных в пункте 9 Правил №222, не может исключать право заинтересованного лица требовать изменения границ санитарно-защитной зоны. При этом, несомненно, нормативный документ, содержащий указание на необходимость наличия оснований для изменения СЗЗ, должен содержать чёткий и понятный перечень юридических фактов, при наличии которых такое изменение допускается.

Вышеуказанные пробелы в правовом регулировании порядка изменения санитарно-защитных зон по инициативе лиц, не являющихся правообладателями объектов негативного воздействия, являются препятствием в реализации данного права.

В судебной практике ситуации, когда заинтересованному лицу удалось добиться изменения установленных границ санитарно-защитной зоны, единичны [см., например, 12]. В данном примере содержится заслуживающий внимания вывод о том, что доказывание правомерности установления границ санитарно-защитной зоны является процессуальной обязанностью правообладателя объекта и уполномоченного органа (Роспотребнадзора).

Право лица на изменение СЗЗ, которое не является владельцем объекта, не может быть ограничено

из-за отсутствия в составе проекта изменения СЗЗ сведений об инвентаризации источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, если правообладатель объекта уклоняется от их предоставления.

Заключение.

Анализ поставленного вопроса подтвердил наличие необходимости в совершенствовании действующего законодательства, в части создания исполнительного порядка изменения или прекращения СЗЗ по инициативе заинтересованных физических и юридических лиц, а также органов власти. Необходимо учесть ключевой момент о том, что третье лицо по отношению к объекту негативного воздействия, по факту, не обладает необходимыми сведениями об источниках вредного воздействия, их мощности, а также параметрах, которые были приняты во внимание при разработке проекта установления СЗЗ. В нормативных актах нет обязанности правообладателя предприятия предоставлять иным лицам проект СЗЗ, а также иную информацию о факторах негативного воздействия и производственных процессах, осуществляемых на объекте. В силу этого, у заинтересованных лиц отсутствует объективная возможность подготовки проекта изменения СЗЗ в объеме содержания, который предусмотрен для застройщика или правообладателя объекта.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

Список источников:

1. SanPiN 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Sanitary protection zones and sanitary classification of enterprises, structures and other facilities" (clause 5.1), approved by Resolution No. 74 of the Chief State Sanitary Doctor of the Russian Federation dated September 25, 2007: <https://online.consultant.ru>.
2. Munteanu P. V. Compensation for losses or purchase of real estate as a consequence of the establishment of a sanitary protection zone // *Bulletin of the Udmurt University. Economics and Law series*. 2023. Vol. 33. No. 3. p. 527;. DOI: 10.35634/2412-9593-2023-33-3-527-533 EDN: QCGUIO
3. The Law of Moscow dated May 5, 2010 No. 17 "On the General Plan of the city of Moscow" // *Newspaper Tverskaya*, 13 dated 06/3/2010. No. 67.
4. Kuznetsova A. A. Development of a project of sanitary protection zones, taking into account the latest legislative changes // *Regulation of land and property relations in Russia: legal and geospatial support, real estate valuation, ecology, technological solutions*. 2021. No. 2. p. 207;. DOI: 10.33764/2687-041X-2021-2-204-208 EDN: JMOPWU
5. Resolution No. 21 of the Chief State Sanitary Doctor of the Russian Federation dated December 29, 2025: <https://online.consultant.ru>.
6. Decree of the Government of the Russian Federation dated 31.12.2020 No. 2467: <https://online.consultant.ru>
7. <https://regulation.gov.ru/projects/158162/>. Date of appeal 12/01/2025.
8. Resolution of the Arbitration Court of the North-Western District dated 02/9/2021 in case A56-119374/2018; Resolution of the Thirteenth Arbitration Court of Appeal dated 07/01/2025 No. 13AP-7212/2025 in case no. A56-102395/2024: <https://online.consultant.ru>.
9. Andreeva A.M. On the issue of certain legal conflicts arising during the establishment of sanitary protection zones // *Law and the state: theory and practice*. 2023. No. 7(223). p. 162;. DOI: 10.47643/1815-1337_2023_7_161 EDN: OMQHSO
10. Resolution of the First Commercial Court of Appeal dated 07/24/2023 No. 01AP-4439/2023 in case No. A43-2852/2023: <https://online.consultant.ru>
11. Resolution of the Arbitration Court of the North Caucasus District dated 05/15/2024 No. F08-3151/2024 in case No. A53-25612/2023: <https://online.consultant.ru>.
12. Resolution of the Arbitration Court of the Ural District dated 08/25/2025 No. F09-7538/23 in case No. A60-4534/2023: <https://online.consultant.ru>.

References:

1. SanPiN 2.2.1/2.1.1.1200-03 "Sanitary protection zones and sanitary classification of enterprises, structures and other facilities" (clause 5.1), approved by Resolution No. 74 of the Chief State Sanitary Doctor of the Russian Federation dated September 25, 2007: <https://online.consultant.ru>.
2. Munteanu P. V. Compensation for losses or purchase of real estate as a consequence of the establishment of a sanitary protection zone // *Bulletin of the Udmurt University. Economics and Law series*. 2023. Vol. 33. No. 3. p. 527;. DOI: 10.35634/2412-9593-2023-33-3-527-533 EDN: QCGUIO
3. The Law of Moscow dated May 5, 2010 No. 17 "On the General Plan of the city of Moscow" // *Newspaper Tverskaya*, 13 dated 06/3/2010. No. 67.
4. Kuznetsova A. A. Development of a project of sanitary protection zones, taking into account the latest legislative changes // *Regulation of land and property relations in Russia: legal and geospatial support, real estate valuation, ecology, technological solutions*. 2021. No. 2. p. 207;. DOI: 10.33764/2687-041X-2021-2-204-208 EDN: JMQPWU
5. Resolution No. 21 of the Chief State Sanitary Doctor of the Russian Federation dated December 29, 2025: <https://online.consultant.ru>
6. Decree of the Government of the Russian Federation dated 31.12.2020 No. 2467: <https://online.consultant.ru>
7. <https://regulation.gov.ru/projects/158162/>. Date of appeal 12/01/2025.
8. Resolution of the Arbitration Court of the North-Western District dated 02/9/2021 in case A56-119374/2018; Resolution of the Thirteenth Arbitration Court of Appeal dated 07/01/2025 No. 13AP-7212/2025 in case no. A56-102395/2024: <https://online.consultant.ru>
9. Andreeva A.M. On the issue of certain legal conflicts arising during the establishment of sanitary protection zones // *Law and the state: theory and practice*. 2023. No. 7(223). p. 162;. DOI: 10.47643/1815-1337_2023_7_161 EDN: OMQHSO
10. Resolution of the First Commercial Court of Appeal dated 07/24/2023 No. 01AP-4439/2023 in case No. A43-2852/2023: <https://online.consultant.ru>
11. Resolution of the Arbitration Court of the North Caucasus District dated 05/15/2024 No. F08-3151/2024 in case No. A53-25612/2023: <https://online.consultant.ru>
12. Resolution of the Arbitration Court of the Ural District dated 08/25/2025 No. F09-7538/23 in case No. A60-4534/2023: <https://online.consultant.ru>

Информация об авторе:

Лобачев Денис Александрович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Самарского национального исследовательского университета имени академика С.П. Королева; г. Самара, Российская Федерация; e-mail: lobachevda@ssau.ru

Denis A. Lobachev, PhD in Law; Associate Professor, Associate Professor of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics, Samara National Research University named after Academician S.P. Korolev; Samara, Russian Federation.

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 19.12.2025;

Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 18.03.2026;

Принята к публикации / Accepted for publication 20.03.2026.

Автором окончательный вариант рукописи одобрен.