

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АНТРОПОГЕННОЙ НАГРУЗКИ НА ЭКОСИСТЕМУ МЕГАПОЛИСА: УСТАНОВЛЕНИЕ ЛИМИТОВ И САНИТАРНО-ЗАЩИТНЫХ ЗОН\*****Сергей Васильевич ПРОНИЧКИН**

кандидат технических наук, старший научный сотрудник,  
Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» РАН, Москва, Российская Федерация  
pronichkin@mail.ru

**История статьи:**

Принята 31.05.2016  
Принята в доработанном виде  
13.11.2016  
Одобрена 12.12.2016  
Доступна онлайн 27.02.2017

УДК 330.15

JEL: Q52, Q56, Q57

**Аннотация**

**Предмет.** Состояние окружающей среды в Российской Федерации характеризуется высоким уровнем антропогенной нагрузки на экосистемы. Негативное антропогенное воздействие на экологическую обстановку мегаполисов является существенной социально-экономической проблемой, решение которой имеет крайне важное значение. Указанные обстоятельства обуславливают актуальность совершенствования нормативов в области установления лимитов негативного воздействия и расширения санитарно-защитных зон.

**Цели.** Развитие и совершенствование нормативного правового обеспечения регулирующей деятельности в области ограничения антропогенной нагрузки на экосистемы мегаполиса для обеспечения благоприятной среды обитания и здоровья человека. Для достижения поставленных целей необходимо провести комплексное исследование в области установления лимитов негативного воздействия и развития санитарно-защитных зон.

**Методология.** В основу работы положены принципы системного подхода с использованием общенаучных методов исследования, таких как классификационный и структурный анализ, сочетание логического и функциональных методов, выявление причинно-следственных связей. В качестве специальных научных методов использовались сравнительно-правовой и исторический методы исследования.

**Результаты.** Выявлены проблемы и сформулированы предложения по совершенствованию в области установления лимитов негативного воздействия и развития санитарно-защитных зон.

**Область применения.** В регулирующей деятельности органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

**Выводы.** Для ограничения объема выбросов (сбросов) загрязняющих веществ необходимо нормативно закрепить предельное соотношение между лимитами и нормативами допустимых выбросов (сбросов). Необходимо определить порядок взаимодействия внутри группы промышленных предприятий по разработке единой санитарно-защитной зоны с учетом суммарных выбросов (сбросов) и физического воздействия.

**Ключевые слова:** мегаполис, емкость экосистемы, антропогенная нагрузка, установление лимитов, установление санитарно-защитных зон

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

**Введение**

Состояние окружающей среды (ОС) в Российской Федерации характеризуется высоким уровнем антропогенной нагрузки на экосистемы<sup>1</sup>. Негативное антропогенное воздействие на экологическую обстановку мегаполисов является существенной социально-экономической проблемой, решение которой имеет крайне важное значение.

Эффективная система мер государственного регулирования антропогенной нагрузки позволит снизить негативное воздействие на экосистемы мегаполисов. Такая система должна базироваться на научно обоснованном сочетании

экономических, социальных и экологических интересов человека, общества и государства.

Начало XXI в. охарактеризовано рядом реформ в законодательстве нашей страны, которые вызваны изменениями общественного строя России, построением и развитием рыночной экономики. Климатическая доктрина РФ<sup>2</sup> признает последствия прошлой экономической деятельности, учитывает способность антропогенной нагрузки оказывать существенное воздействие на экосистемы, приводящее к неблагоприятным для человека последствиям. Реализуются федеральные целевые программы<sup>3</sup>,

<sup>2</sup> О Климатической доктрине Российской Федерации: расп. Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп.

<sup>3</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 гг.: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 326; О федеральной целевой программе «Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2009–2014 гг.): постановление Правительства РФ от 27.10.2008 № 791.

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований и Правительства Москвы в рамках научного проекта РФФИ № 15-36-70002-мол\_а\_мос.

<sup>1</sup> Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.: утв. Президентом РФ 30.04.2012.

направленные на устранение негативных экологических последствий прошлой экономической деятельности.

К сожалению, в России без должного внимания остаются вопросы охраны окружающей среды со стороны хозяйствующих субъектов на фоне общей отсталости промышленного сектора экономики. Действительно, ведь охрана окружающей среды требует значительных финансовых затрат.

Со стороны представителей всех уровней органов государственной власти вопросы охраны окружающей среды и проблемы обеспечения ее надлежащего качества зачастую остаются без необходимого внимания. Наблюдается снижение затрат на охрану окружающей среды<sup>4</sup>, установлен режим жесткой экономии государственных средств. Представители органов исполнительной власти не предпринимают надлежащих мер в области охраны окружающей среды, а лишь принимают решения о возмещении экологического вреда<sup>5</sup>. Не в пользу общественности приостанавливают экологически вредную хозяйственную деятельность<sup>6</sup> – на законодательном уровне не приняты федеральные законы об участии граждан в процессе принятия решений, касающихся охраны окружающей среды<sup>7</sup>.

Крайне низким уровнем эколого-правовой культуры можно охарактеризовать большинство граждан нашей страны [1], что также является причиной непростой экологической обстановки. Люди зачастую не знают своих конституционных прав на благоприятную окружающую среду, а также на достоверную информацию о ее состоянии.

<sup>4</sup> О федеральном бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.: Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ (ред. от 28.11.2015); О федеральном бюджете на 2016 г.: Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ.

<sup>5</sup> Отказать Управлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в удовлетворении требования во взыскании ущерба, причиненного водным объектам в результате сброса загрязненных сточных вод с превышением предельно допустимой концентрации вредных веществ, поскольку Управление не включило в материалы дела достоверного расчета причиненного вреда (из постановления ФАС Северо-Западного округа от 19.07.2010 по делу № А42-1467/2009).

<sup>6</sup> В удовлетворении требований о приостановлении производственной деятельности Общества до оформления разрешительных документов на природопользование отказано, поскольку заявителем не представлено доказательств того, что нарушения, послужившие основанием для обращения в суд с указанным заявлением, повлекли какой-либо вред для окружающей среды. Кроме того, после проведения проверки Обществом предпринимаются все меры для устранения выявленных нарушений (из решения Арбитражного суда Свердловской области от 11.04.2007 по делу № А60-86/2007-С6).

<sup>7</sup> О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 г.: Государственный доклад Минприроды России.

Указанные обстоятельства обуславливают актуальность системного анализа государственного регулирования антропогенной нагрузки на экосистему мегаполиса. В настоящее время регулирование такой антропогенной нагрузки в России осуществляется по компонентам природной среды. Регулирование проводится посредством нормирования и определения лимитов негативного воздействия, а также установления санитарно-защитных зон (СЗЗ). Для обеспечения благоприятных экологических условий жизни в мегаполисах целесообразно выявить области для совершенствования правовых институтов установления лимитов негативного воздействия и санитарно-защитных зон. В целях подготовки предложений по совершенствованию нормативной правовой базы в области установления лимитов негативного воздействия и санитарно-защитных зон необходимо исследовать доктрину и судебную практику в этой области в России и за рубежом.

О значимости работы и необходимости своевременного ее выполнения также свидетельствует степень исследованности проблем государственного регулирования институтов ограничения негативного воздействия на окружающую среду. Комплексного исследования регулирования антропогенной нагрузки на экосистему мегаполиса в аспекте установления лимитов негативного воздействия и санитарно-защитных зон до настоящего времени не проводилось.

### **Установление и применение лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ**

В случае невозможности соблюдения допустимых нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду устанавливаются их лимиты. Лимиты выдаются на основе согласованного плана снижения выбросов и сбросов, который согласуется с органами исполнительной власти, в ведении которых находятся функции государственного управления в области охраны ОС (п. 3 ст. 23 ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>8</sup>).

Институт установления лимитов на выбросы и сбросы существует уже длительный период времени, тем не менее, по мнению многих ученых, он является одним из самых проблемных документов в области установления и применения нормативов допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ. По мнению В.В. Петрова,

<sup>8</sup> Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ.

установление лимитов снижает ответственность хозяйствующих субъектов за загрязнения ОС<sup>9</sup>. И.О. Краснова отмечает, что лимиты оказывают негативное воздействие на экологическую безопасность [2]. М.М. Бринчук указывает<sup>10</sup> [3], что в отличие от нормативов предельно допустимых выбросов, установление лимитов означает, что на соответствующей территории допускается нарушение нормативов качества ОС, оправдывается причинение экологического вреда. Автор подчеркивает, что применение лимитов является распространенным явлением, поскольку промышленный комплекс современной России характеризуется значительной долей технологически устаревших предприятий<sup>11</sup>. Сложилась практика, при которой завышаются допустимые нормативы выбросов и сбросов, а установление лимитов (временно согласованных нормативов) является единственным законным способом недопущения прекращения деятельности градообразующих предприятий по экологическим причинам [4].

Установленные лимиты также используются при внедрении наилучших существующих технологий. М.И. Васильева в своих работах [5–7] отмечает, что на период внедрения наилучших существующих технологий лимиты не выполняют свою ограничительную функцию на выбросы и сбросы.

По мнению заместителя начальника Финансово-экономического управления Ростехнадзора, лимиты выдаются, как правило, для двух групп хозяйствующих субъектов: предприятий, эксплуатирующих очистные сооружения сточных вод, и крупнейшим промышленным организациям региона<sup>12</sup>.

В подзаконных актах<sup>13</sup>, регулирующих утверждение лимитов на выбросы в атмосферу,

закреплено, что установление лимитов осуществляется на основе проектной документации в отношении вводимых в эксплуатацию объектов или данных инвентаризации вредных выбросов для действующих объектов. Однако в них отсутствуют ограничения для установления лимитов, а также необходимые условия для их утверждения, не урегулированы сроки выполнения мероприятий, направленных на снижение выбросов и сбросов, порядок и процедуры контроля. Одним из существенных недостатков института установления лимитов является и то, что лимиты могут выдаваться на наиболее вредные вещества (I класс опасности).

Важно отметить, что в Европейском союзе, который является лидером в области охраны окружающей среды [8], институт установления временно согласованных выбросов и сбросов давно ликвидирован. В то же время Китай, который в настоящее время представляет собой «мировую фабрику» [9], и в котором сосредоточено экологически вредное производство со всего мира [10], введена уголовная ответственность за сверхнормативные выбросы (сбросы). Как показывает судебная практика КНР [11], поведение хозяйствующих субъектов становится совсем другим, когда существует опасность уголовного преследования.

Россия и Китай вместе прошли период стремительной индустриализации, когда экономические интересы опережали экологическое правосознание. Они имеют и схожую континентальную систему права [12]. Российское уголовное законодательство также предусматривает уголовную ответственность за экологические правонарушения, только в отличие от Китая состав преступлений является не формальным (то есть уголовно-правовая квалификация правонарушения не зависит от последствий [13]), а материальным (уголовно-правовая квалификация правонарушения определяется очевидными последствиями [14]). Российские предприятия, пользуясь отсутствием очевидных последствий правонарушения, годами осуществляют выбросы (сбросы) сверх нормативов, не осуществляя дорогостоящих природоохранных мероприятий, так по делу № Ф04-129/2009(19422-А27-9)<sup>14</sup> в результате сброса сточных вод с превышением ПДК ущерб

<sup>9</sup> Петров В.В. Экологическое право России: учебник. М.: БЕК, 2005. 557 с.

<sup>10</sup> Бринчук М.М. Экологическое право: учебник. М.: Эксмо, 2010. 670 с.

<sup>11</sup> Бринчук М.М. Методология модернизации экономики, иных общественных сфер и экологического права: теория и практика // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2012. № 3. С. 88–118.

<sup>12</sup> Воробей Ю.Л. Новый порядок установления лимитов на выбросы и сбросы // Экология производства. 2006. № 2. С. 5–10.

<sup>13</sup> О нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него: Постановление Правительства РФ от 02.03.2000 № 183 (ред. от 05.06.2013); Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (за исключением радиоактивных веществ): приказ Минприроды России от 25.07.2011 № 650 (ред. от 25.06.2014).

<sup>14</sup> Причинение вреда водным объектам в результате сброса сточных вод с превышением предельно допустимых концентраций влечет за собой обязанность возместить причиненный вред (из постановления ФАС Западно-Сибирского округа от 27.01.2009 № Ф04-129/2009(19422-А27-9) по делу № А27-2765/2008-7).

окружающей природной среде составил сотни миллионов рублей.

Проведенные исследования показывают, что появилась тенденция перевода предприятий тяжелой промышленности в страны с менее жесткими экологическими требованиями и системами правового регулирования [15, 16]. Примечательно, что в настоящее время Китай планирует перенести свои экологически вредные предприятия металлургической, химической и цементной промышленности на территорию Дальнего Востока, поскольку их деятельность уже будет осуществляться в рамках экологических требований России.

Рассмотрим ставший хрестоматийным пример, когда пробелы действующей системы установления лимитов в России явились причиной судебных споров. Принимая решение по делу № А33-10839/04-СЗ-Ф02-4631/04-С1<sup>15</sup>, суд обратился к временным правилам<sup>16</sup> ввиду отсутствия нормативного правового акта, который бы регулировал порядок установления и применения лимитов на выбросы и сбросы. Суд пришел к выводу о том, что в случае если соблюдения лимитов на выбросы и сбросы в окружающую среду нормативы качества ОС не обеспечиваются, плата должна рассчитываться как за сверхнормативные выбросы загрязняющих веществ в ОС. При этом она не должна уменьшать налоговую базу при исчислении налога на прибыль. По делу № А33-4367/05-Ф02-6812/05-С1 были сделаны аналогичные выводы<sup>17</sup>.

В настоящее время контроль за выполнением запланированных мероприятий по уменьшению выбросов вредных веществ и соблюдением нормативов предельно допустимых выбросов (сбросов) осуществляет Росприроднадзор. К сожалению, планы его работы и порядок их составления не установлены. В то же время некоторые субъекты РФ принимают собственные

нормативные правовые акты (НПА), которые регулируют порядок утверждения подобных планов.

Так, Правительство Москвы приняло постановление<sup>18</sup>, в котором определены критерии оценки воздействия предприятий на ОС, а также природоохранные мероприятия и сроки их выполнения. В Челябинской области принято постановление<sup>19</sup>, в котором утверждена форма плана мероприятий по снижению выбросов в ОС и определен порядок взаимодействия государственных органов при установлении лимитов. В Омской области издан приказ<sup>20</sup>, в котором установлена форма заявления на выдачу лимита и перечень необходимых документов для его выдачи.

Приняты специальный закон<sup>21</sup> и постановление<sup>22</sup> в Республике Карелия, которые устанавливают применительно к выбросам в атмосферный воздух вредных (загрязняющих) веществ, осуществляемых хозяйствующими субъектами, сроки поэтапного достижения их предельно допустимых значений. В других субъектах Федерации (Кировской<sup>23</sup>, Архангельской<sup>24</sup> областях и др.) приняты аналогичные НПА.

Важно отметить, что порядок проведения контроля за предусмотренными в плане мероприятиями ни в одном из НПА не урегулирован.

округа от 13.01.2006 № А33-4367/05-Ф02-6812/05-С1).

<sup>18</sup> О мероприятиях по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферу предприятиями и организациями, расположенными на территориях административных округов города Москвы (кроме Центрального административного округа), на период до 2006 г.: постановление Правительства Москвы от 08.07.2003 № 529-ПП (ред. от 09.12.2003).

<sup>19</sup> О порядке установления сроков поэтапного достижения предельно допустимых выбросов в атмосферу: постановление губернатора Челябинской области от 23.05.2002 № 272.

<sup>20</sup> О порядке согласования планов снижения выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, а также установления сроков поэтапного достижения предельно допустимых выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух: приказ министерства промышленной политики, транспорта и связи Омской области от 10.01.2006 № 01.

<sup>21</sup> О порядке установления сроков поэтапного достижения предельно допустимых выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух: Закон Республики Карелия от 28.09.2000 № 432-ЗРК.

<sup>22</sup> Об утверждении сроков поэтапного достижения предельно допустимых выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух: постановление Правительства Республики Карелия от 05.03.2001 № 38-П.

<sup>23</sup> О нормировании предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферу: распоряжение мэра г. Кирова от 23.11.1993 № 2177.

<sup>24</sup> Об установлении сроков поэтапного достижения предельно допустимых выбросов: постановление главы администрации Архангельской области от 18.04.2003 № 63.

<sup>15</sup> Сбросы вредных веществ в водные объекты и размещение отходов относятся к выбросам загрязняющих веществ в окружающую среду, и плата за их сверхнормативное осуществление не учитывается при определении налоговой базы по налогу на прибыль (из постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 10.11.2004 г. № А33-10839/04-СЗ-Ф02-4631/04-С1).

<sup>16</sup> О Временных правилах охраны окружающей среды от отходов производства и потребления в Российской Федерации: письмо Минприроды России от 21.07.1994 № 01-15/29-2115.

<sup>17</sup> Суд правомерно отказал в признании недействительным решения налогового органа о взыскании штрафа за неполную уплату налога на прибыль, поскольку плата за выбросы (сбросы) загрязняющих веществ в природную среду в пределах установленных лимитов является платой за сверхнормативные выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и не уменьшает налоговую базу по налогу на прибыль (из постановления ФАС Восточно-Сибирского

Учитывая изложенное, механизм регулирования порядка установления и применения лимитов должен:

- 1) определить условия, необходимые для установления лимитов;
- 2) установить определенное соотношение лимитов с нормативами воздействия на ОС;
- 3) определить допустимые сроки использования лимитов;
- 4) определить порядок утверждения плана, установления сроков проведения мероприятий по снижению выбросов (сбросов);
- 5) закрепить обязанность хозяйствующих субъектов своевременно предоставлять отчеты о ходе выполнения мероприятий по снижению выбросов (сбросов), а органов исполнительной власти – своевременно их рассматривать;
- 6) установить правовые основы, гарантирующие выполнение плана мероприятий по снижению выбросов (сбросов): освободить от платы за негативное воздействие; осуществлять контроль за выполнением мероприятий и т.п.

#### **Установление санитарно-защитных зон**

В целях обеспечения безопасности населения вокруг промышленных предприятий, вошедших в санитарную классификацию (в соответствии с санитарными правилами, нормами и гигиеническими нормативами), а также являющихся источниками воздействия на среду обитания и здоровье человека, устанавливается специальная территория с особым режимом использования – санитарно-защитная зона.

Территория санитарно-защитной зоны предназначена для обеспечения снижения уровня воздействия до требуемых гигиенических нормативов по всем факторам воздействия за ее пределами; создания санитарно-защитного и эстетического барьера между территорией предприятия (группы предприятий) и территорией жилой застройки; организации дополнительных озелененных площадей, обеспечивающих экранирование, ассимиляцию и фильтрацию загрязнителей атмосферного воздуха и повышение комфортности микроклимата.

Требования по созданию санитарно-защитных зон регулируются рядом федеральных законов<sup>25</sup>. Для

<sup>25</sup> О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 28.11.2015); Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015); Градостроительный кодекс Российской

определения необходимости установления санитарно-защитной зоны для предприятия законодательно утверждена санитарная классификация промышленных объектов и производств<sup>26</sup>.

В пределах границ санитарно-защитной зоны запрещено размещение жилых зданий, дошкольных учреждений, школ, университетов, коллективных или индивидуальных дачно-садовых участков, предприятий по производству лекарственных средств и продуктов питания, а также объектов хозяйственной деятельности, которые могут оказывать такое же вредное воздействие на окружающую среду или воздействие большего класса опасности.

Санитарно-защитные зоны устанавливаются как для уже действующего, так и только проектируемого предприятия, здания или сооружения. В обоих случаях должен быть разработан проект санитарно-защитной зоны, который обосновывает ее размер.

Ориентировочная ширина санитарно-защитной зоны определяется в ее проекте. Ширина санитарно-защитной зоны определяется с учетом: санитарной классификации предприятия; расчетов ожидаемых загрязнений атмосферного воздуха, включая фон; уровней физического воздействия на атмосферный воздух; натурных исследований и измерений.

Санитарно-защитная зона разрабатывается последовательно. На первом этапе, который выполняется на основании проекта, включающего расчет рассеивания загрязнений атмосферного воздуха и физическое воздействие на атмосферный воздух, осуществляется расчет предварительной санитарно-защитной зоны. На втором этапе проводится расчет окончательной санитарно-защитной зоны – с учетом натурных наблюдений и измерений, подтверждающих расчетные параметры. На данном этапе санитарно-защитная зона получает санитарно-эпидемиологическое заключение.

Важно отметить, что в настоящее время вопрос установления единой охранной зоны

Федерации: Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 30.12.2015); Об охране атмосферного воздуха: Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 25.06.2012); Об использовании атомной энергии: Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ (ред. от 02.07.2013).

<sup>26</sup> О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов»: постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 25.09.2007 № 74 (ред. от 25.04.2014).

применительно к группе промышленных предприятий, которые находятся в непосредственной близости друг от друга, на законодательном уровне не урегулирован. И это несмотря на то, что в пункте 2.4 СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 закреплено правило, согласно которому санитарно-защитная зона будет установлена единой для группы (узла) промышленных предприятий и будет учитывать суммарные выбросы и физическое воздействие от всех источников. К сожалению, в связи с отсутствием механизма реализации этой нормы она в настоящее время не применяется на практике. В качестве подтверждения сложности и неоднозначности сложившейся ситуации рассмотрим опять судебную практику.

В постановлении ФАС Восточно-Сибирского округа от 31.10.2005 № А33-10515/05-Ф02-5286/05-С1 указано, что поскольку отсутствует закрепленный порядок реализации положений разработки единой санитарно-защитной зоны, хозяйствующий субъект не подлежит к привлечению к административной ответственности<sup>27</sup>. Довод о том, что хозяйствующий субъект обязан иметь индивидуальную санитарно-защитную зону, не был принят судом, ввиду того что, по мнению суда, такая зона должна быть общей с расположенным рядом промышленным предприятием. Аналогичные выводы были сделаны по делам № А29-5867/2008<sup>28</sup> и № А29-12325/2009<sup>29</sup>.

Стремительный рост мегаполисов обуславливает необходимость освоения все новых территорий. В настоящее время имеется множество примеров осуществления жилой застройки в

непосредственной близости от действующих предприятий. Оформить санитарно-защитную зону для таких предприятий весьма затруднительно. Так, в 2005 г. был проведен анализ ряда предприятий, для которых санитарно-защитная зона установлена, но не организована; в проведении исследования приняли участие 80 территориальных подразделений Роспотребнадзора<sup>30</sup>. Анализ показал, что в Российской Федерации число таких предприятий составляет около 77 тыс., а на территории установленных санитарно-защитных зон проживает около 3 млн чел., что составляет 2% всего населения страны. За прошедшие 10 лет ситуация кардинально не изменилась.

Если предприятие было построено до введения в действие нового СанПиН (то есть до 2003 г.) и осуществляет свою деятельность уже много лет, то установить и согласовать санитарно-защитную зону для предприятия становится большой проблемой. Не секрет, что в последние годы в границах расчетных санитарно-защитных зон происходит строительство многоэтажных жилых домов или коттеджей, но проблемы получает именно предприятие. Ведь если бы разработка и установление санитарно-защитной зоны проводились согласно действующему ныне санитарному законодательству, тогда не было бы получено и разрешение на строительство жилья в пределах санитарно-защитной зоны – в таком случае имело бы место отрицательное санитарно-эпидемиологическое заключение от Роспотребнадзора<sup>31</sup>.

В сложившейся ситуации у предприятия имеются два варианта поведения: либо пойти по пути оспаривания законности жилых построек – тогда в случае наличия всех необходимых документов у застройщика предприятию будет очень непросто документально обосновать свою позицию в суде. Второй вариант предполагает выполнение программы наблюдения за состоянием окружающей среды, чтобы впоследствии уменьшить размеры санитарно-защитной зоны, что на практике вполне реализуемо. Недостаток второго решения заключается в том, что сокращенная санитарно-защитная зона реально не выполняет своей защитной функции, поскольку не соответствует действительному воздействию на

<sup>27</sup> Суд правомерно признал незаконным постановление уполномоченного органа о привлечении к административной ответственности за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, поскольку создание единой санитарно-защитной зоны требует принятия мер, зависящих не только от заявителя (из постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 31.10.2005 № А33-10515/05-Ф02-5286/05-С1).

<sup>28</sup> По делу об отмене постановления о привлечении к ответственности по ст. 6.3 КоАП РФ за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил (из постановления Второго арбитражного апелляционного суда от 23.10.2008 по делу № А29-5867/2008).

<sup>29</sup> Заявление о признании незаконным постановления о привлечении к административной ответственности за отсутствие проекта санитарно-защитной зоны в отношении всех объектов, расположенных на производственной площадке, удовлетворено правомерно, так как административный орган не доказал события административного правонарушения, предусмотренного статьей 6.3 КоАП РФ, вины заявителя в совершении вменяемого ему правонарушения и вышел за пределы своих полномочий при принятии оспариваемого постановления (из постановления ФАС Волго-Вятского округа от 29.06.2010 по делу № А29-12325/2009).

<sup>30</sup> Об организации санитарно-защитных зон на территории Российской Федерации: письмо Роспотребнадзора от 17.04.2006 № 0100/4317-06-32.

<sup>31</sup> Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека: постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 (ред. от 27.12.2014).

здоровье человека и окружающую среду со стороны экологически опасного объекта.

Уменьшить размер санитарно-защитной зоны возможно по следующим основаниям:

- доказано достижение на границе санитарно-защитной зоны и за ее пределами уровня техногенного воздействия в пределах и ниже установленных нормативов по результатам систематического измерения (например, для предприятий химической промышленности не менее 50 дней) состояния загрязнения воздушной среды;
- подтверждено измерениями в границах жилой застройки снижение уровня шума, а также других физических воздействий до гигиенического норматива;
- уменьшена мощность, изменен состав, предприятие перепрофилировано, в связи с чем изменился его класс опасности;
- внедрены новые технологии очистки.

Для действующего предприятия в соответствии с требованиями СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 запрещено изменять границы санитарно-защитной зоны, используя только расчетные данные. Например, изменение размера санитарно-защитной зоны для предприятий химической промышленности (а это I класс опасности) осуществляется на основании решения Главного государственного санитарного врача РФ (либо его заместителя).

Санитарная и экологическая законодательная база, которая действует на данный момент, запрещает размещать жилые дома в санитарно-защитной зоне промышленных предприятий. Также запрещено размещать новые производства на территории, которая занята жилой застройкой. В случае когда все же разместить экологически опасный объект представляется целесообразным, то оптимальным является компромиссное решение. С одной стороны, правообладатель жилой недвижимости, с другой стороны – инвестор, планирующий строительство нового производства на месте жилой застройки, согласуют взаимно приемлемые условия освобождения желаемой территории. Важно отметить, что согласительные процедуры должны проводиться не после размещения экологически опасных производственных объектов, а до этого.

Отметим еще одну проблему, которая до сегодняшнего дня не нашла своего решения, а именно расселение жителей, проживающих

в границах санитарно-защитных зон действующего предприятия. Обязанность правообладателя производственного объекта осуществлять переселение жителей из санитарно-защитных зон не вытекает из положений СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03. В то же время в Конституции РФ нашло закрепление право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду<sup>32</sup>, и если он проживает вблизи вредного промышленного предприятия, то определенным образом могут нарушаться его конституционные права. Более того, сам факт проживания гражданина в санитарно-защитной зоне может быть использован в качестве основания для обращения в суд за защитой нарушенного права, а также требования возмещения вреда здоровью. Примечательно дело Н.М. Фадеевой против России<sup>33</sup>, которое рассматривал Европейский суд по правам человека. Разбирательство закончилось присуждением компенсацией вреда и последующим переселением заявительницы. К сожалению, уменьшение (сокращение) размеров санитарно-защитной зоны является удобным поводом, чтобы уклониться от расселения. Государство и представители руководства предприятий обладают более широкими возможностями в выборе способов решения указанной проблемы, чем жители, проживающие на территории санитарно-защитных зон. Опыт европейских стран показывает, что государство в качестве посредника в выборе способов решения данной проблемы является крайне неэффективным [17, 18], и основной причиной этого является асимметрия доступности информации [19]. Европейские же предприятия самостоятельно занимаются переселением жителей из экологически неблагоприятных зон в рамках своей корпоративной (социальной) ответственности [20].

Уменьшение границ санитарно-защитных зон не может рассматриваться как альтернативная мера по сравнению с переселением жителей из экологических неблагоприятных зон. Внедрение оптимальных доступных технологий, которые позволяют существенно снизить вредное воздействие на окружающую среду, может стать именно тем консенсусом между экономическими интересами хозяйствующих субъектов и

<sup>32</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

<sup>33</sup> Обжаловано вмешательство со стороны публичных властей в частную и семейную жизнь заявительницы по причине ее проживания в экологически неблагоприятной местности вблизи функционирования предприятия ОАО «Северсталь» (из постановления ЕСПЧ от 09.06.2005 по делу «Фадеева (Fadeyeva) против Российской Федерации» (жалоба № 55723/00).

интересами общества, который сегодня так необходим [21].

На основании проведенного анализа можно сделать следующие выводы. В настоящее время вопрос установления единой охранной зоны применительно к группе промышленных предприятий, которые находятся в непосредственной близости друг от друга, на законодательном уровне не урегулирован. Сокращенная санитарно-защитная зона не выполняет защитной функции, поскольку не отражает действительного воздействия на здоровье человека и окружающую среду со стороны экологически опасного объекта.

### Заключение

В настоящей работе выявлены проблемы и намечены перспективы совершенствования государственного регулирования антропогенной нагрузки на экосистему мегаполиса, представлена доктрина и судебная практика в этой области в России и за рубежом.

На основе проведенного исследования выявлены области для улучшения институтов установления лимитов негативного воздействия и санитарно-защитных зон. Сформулированы следующие предложения для совершенствования.

1. Государственное регулирование установления временно согласованных выбросов и сбросов загрязняющих веществ нуждается в совершенствовании. При этом:

- законодательно определенный механизм установления временно согласованных выбросов (сбросов) создает простор для усмотрения со стороны органов исполнительной власти. *В связи с этим предлагается* дополнить п. 3 ст. 23 Федерального закона «Об охране окружающей среды» исчерпывающим перечнем оснований для продления сроков реализации плана по снижению выбросов (сбросов) и достижению их нормативов;
- в правовом механизме установления временно согласованных выбросов (сбросов) загрязняющих веществ отсутствуют меры, позволяющие ограничить их объем. *В связи с этим предлагается* нормативно закрепить

предельное соотношение между временно согласованными выбросами (сбросами) и нормативами допустимых выбросов (сбросов) загрязняющих веществ.

2. В настоящее время вопрос установления единой СЗЗ применительно к группе промышленных предприятий, которые находятся в непосредственной близости друг от друга, на законодательном уровне не урегулирован. Это зачастую является причиной судебных споров.

*В связи с этим предлагается* подготовить постановление Правительства РФ «О порядке разработки и утверждения единой СЗЗ для групп промышленных предприятий». В нем должны быть закреплены критерии определения группы промышленных предприятий, а также определен порядок взаимодействия внутри таких групп по разработке единой СЗЗ с учетом суммарных выбросов (сбросов) и физического воздействия всех источников группы промышленных предприятий.

Уменьшения негативного воздействия на экосистемы мегаполисов возможно достигнуть с помощью эффективной системы мер государственного регулирования антропогенной нагрузки. Такая система должна базироваться на научно обоснованном сочетании экономических, социальных и экологических интересов человека, общества и государства. Одним из направлений государственного регулирования антропогенной нагрузки на экосистему мегаполиса должно стать создание городских карт антропогенной нагрузки. Картографирование антропогенной нагрузки позволит разработать эколого-экономические индикаторы и оптимизировать эколого-экономические модели городского планирования и развития с учетом объективных ограничений потенциала природы (емкости экосистемы) [22]. Индикаторы, имеющие ясный экономический смысл, и научно обоснованные модели будут способствовать принятию адекватных управленческих решений и выявлять тенденции развития экологической ситуации в мегаполисах. В качестве организационно-экономического механизма реализации сформулированных предложений предлагается использовать программный подход по аналогии с седьмой версией рамочной программы ЕС – MEGAPOLI<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Megacities: Emissions, Urban, Regional and Global Atmospheric Pollution and Climate Effects, and Integrated Tools for Assessment and Mitigation. URL: <http://megapoli.dmi.dk>



**Список литературы**

1. *Марар О.И.* Экологическая культура в современном российском обществе. М.: Изд-во РАНХиГС, 2012. 41 с.
2. *Краснова И.О.* Экологическая безопасность как правовая категория // *Lex Russica*. 2014. № 5. С. 543–555. doi: 10.7256/1729-5920.2014.5.9506
3. *Бринчук М.М.* Природа – публичное благо // *Государство и право*. 2013. № 8. С. 15–26.
4. *Бринчук М.М.* Право может служить прогрессу, а может быть ресурсом деградации природы, общества и государства // *Астраханский вестник экологического образования*. 2012. № 1. С. 6–15.
5. *Васильева М.И.* Природопользование для личных нужд: дифференциация интересов и актуальные проблемы // *Вестник Московского университета. Сер. 11: Право*. 2013. № 2. С. 24–44.
6. *Васильева М.И.* О соотношении интереса и субъективного права в экологических правоотношениях // *Экологическое право*. 2012. № 4. С. 26–31.
7. *Васильева М.И.* Субъекты экологических правоотношений // *Вестник Московского университета. Сер. 11: Право*. 2009. № 5. С. 3–27.
8. *Jänicke M.* Trend-Setters in Environmental Policy: The character and role of pioneer countries // *European Environment*. 2005. Vol. 15. P. 129–142. doi: 10.1002/eet.375
9. *Wang Z., Zhang B., Zeng H.* The Effect of Environmental Regulation on External Trade: Empirical evidences from Chinese economy // *Journal of Cleaner Production*. 2016. Vol. 114. P. 55–61. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.07.148>
10. *He J.* Pollution Haven Hypothesis And Environmental Impacts of Foreign Direct Investment: The case of industrial emission of sulfur dioxide (SO<sub>2</sub>) in Chinese provinces // *Ecological Economics*. 2006. Vol. 60. Iss. 1. P. 228–245. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2005.12.008>
11. *Zining J.* Environmental Impact Assessment Law in China's courts: A study of 107 judicial decisions // *Environmental Impact Assessment Review*. 2015. Vol. 55. P. 35–44. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.eiar.2015.06.008>
12. *Лю Хунянь.* Юридическая ответственность за экологические правонарушения в России и Китае // *Гражданин и право*. 2007. № 1. С. 48–60.
13. *Ширяев А.Ю.* Предметное содержание вины в преступлениях с формальным составом // *Законность*. 2011. № 8. С. 51–55.
14. *Попов И.В.* В поисках критерия уголовной наказуемости деяний, посягающих на природную среду // *Российский следователь*. 2010. № 9. С. 13–16.
15. *Cole M.A., Elliott R.J., Zhang J.* Growth, Foreign Direct Investment and the Environment: Evidence from Chinese cities // *Journal of Regional Science*. 2011. Vol. 51. Iss. 1. P. 121–138. doi: 10.1111/j.1467-9787.2010.00674.x
16. *Merican Y., Yusop Z., Noor Z.M., Hook L.S.* Foreign Direct Investment and the Pollution in Five ASEAN Nations // *International Journal of Economics and Management*. 2007. Vol. 1. Iss. 2. P. 245–261.
17. *Rorie M., Rinfret S., Pautz M.* The Thin Green Line: Examining Environmental Regulation and Environmental Offending from Multiple Perspectives // *International Journal of Law, Crime and Justice*. 2015. Vol. 43. Iss. 4. P. 586–608. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijlcj.2015.01.002>
18. *Korhonen J., Pätäri S., Toppinen A., Tuppura A.* The Role of Environmental Regulation in the Future Competitiveness of the Pulp and Paper Industry: The case of the sulfur emissions directive in Northern Europe // *Journal of Cleaner Production*. 2015. Vol. 108. Part A. P. 864–872. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.06.003>

19. Bailey P., Haq G., Gouldson A. Mind the Gap! Comparing ex ante and ex post assessments of the costs of complying with environmental regulation // *Environmental Policy and Governance*. 2002. Vol. 12. Iss. 5. P. 245–256. doi: 10.1002/eet.303
20. Auld G., Berstein S., Cashore B. The New Corporate Social Responsibility // *Annual Review Environment Resources*. 2008. № 33. P. 413–435.
21. Zhao X., Sun B. The Influence of Chinese Environmental Regulation on Corporation Innovation and Competitiveness // *Journal of Cleaner Production*. 2015. Vol. 112. Part 2. P. 1528–1536. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.05.029>
22. Бринчук М.М. Потенциал природы как методологическое основание государственной экологической политики и экологического права // *Экологическое право*. 2010. № 3. С. 2–8.

### **Информация о конфликте интересов**

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

**ISSUES AND PROSPECTS OF GOVERNMENT REGULATION OF ANTHROPOGENIC BURDEN  
ON THE ENVIRONMENTAL SYSTEM OF THE MEGALOPOLIS:  
LIMITATION AND SANITARY PROTECTION ZONES****Sergei V. PRONICHKIN**Federal Research Center Computer Science and Control of Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation  
pronichkin@mail.ru**Article history:**Received 31 May 2016  
Received in revised form  
13 November 2016  
Accepted 12 December 2016  
Available online  
27 February 2017**JEL classification:** Q52, Q56,  
Q57**Keywords:** megalopolis,  
ecosystem capacity,  
anthropogenic burden,  
limitation, sanitary protection  
zone**Abstract****Importance** The environment of the Russian Federation is exposed to high anthropogenic burden on its ecosystems. Negative anthropogenic effects on the environment of megalopolises represents a significant socio-economic challenge, which is very important to solve. Such circumstances necessitate the improvement of regulations relating to limitation of negative effects and expansion of sanitary protection zones.**Objectives** The research develops and improves the legislative framework for regulatory activities relating to reduction of anthropogenic burden on ecosystems of big cities, so to create favorable environment for human living and health. The objectives require a comprehensive study into limitation of adverse effects and development of sanitary protection zones.**Methods** The research draws upon principles of a systems approach using general scientific methods of research, such as classification and structural analysis, combination of logic and functional methods, identification of the cause-and-effect relations. Methods of legal comparison and historical methods were used as special tools for the research.**Results** I found challenges and formulated my proposals to improve the practice of setting up limits of negative effects and developing sanitary protection zones.**Conclusions and Relevance** To restrict emissions of pollutants, it is necessary to legislatively stipulate a ratio of limits and rates of acceptable emissions. It is also reasonable to outline how a group of industrial enterprises should cooperate to develop a single sanitary protection zone in line with total emissions and physical footprint. The findings may prove helpful in regulatory activities of executive authorities for environmental protection.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

**Acknowledgments**

The research was supported by the Russian Foundation for Basic Research and the Moscow City Government as part of scientific project, No. 15-36-70002-мол\_а\_мос.

**References**

1. Marar O.I. *Ekologicheskaya kul'tura v sovremennom rossiiskom obshchestve* [Environmentally friendly culture in the contemporary Russian society]. Moscow, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration Publ., 2012, 41 p.
2. Krasnova I.O. [Environmental security as a legal category]. *Lex Russica*, 2014, no. 5, pp. 543–555. (In Russ.) doi: 10.7256/1729-5920.2014.5.9506
3. Brinchuk M.M. [The nature is public good]. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2013, no. 8, pp. 15–26. (In Russ.)
4. Brinchuk M.M. [The law can drive the progress and degradation of nature, society and the State]. *Astrakhanskii vestnik ekologicheskogo obrazovaniya = Astrakhan Bulletin of Environmental Education*, 2012, no. 1, pp. 6–15. (In Russ.)
5. Vasil'eva M.I. [Natural resource management for personal needs: differentiation of interests and current issues]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo = Moscow University Bulletin. Series 11 Law*, 2013, no. 2, pp. 24–44. (In Russ.)
6. Vasil'eva M.I. [On a correlation of interest and legal right in environmental relations]. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*, 2012, no. 4, pp. 26–31. (In Russ.)
7. Vasil'eva M.I. [Parties of environmental relations]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo = Moscow University Bulletin. Series 11 Law*, 2009, no. 5, pp. 3–27. (In Russ.)

8. Jänicke M. Trend-Setters in Environmental Policy: the Character and Role of Pioneer Countries. *European Environment*, 2005, vol. 15, pp. 129–142. doi: 10.1002/eet.375
9. Wang Z., Zhang B., Zeng H. The Effect of Environmental Regulation on External Trade: Empirical Evidences from Chinese Economy. *Journal of Cleaner Production*, 2016, vol. 114, pp. 55–61. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.07.148>
10. He J. Pollution Haven Hypothesis and Environmental Impacts of Foreign Direct Investment: the Case of Industrial Emission of Sulfur Dioxide SO<sub>2</sub> in Chinese Provinces. *Ecological Economics*, 2006, vol. 60, iss. 1, pp. 228–245. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2005.12.008>
11. Zining J. Environmental Impact Assessment Law in China's Courts: A Study of 107 Judicial Decisions. *Environmental Impact Assessment Review*, 2015, vol. 55, pp. 35–44. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.eiar.2015.06.008>
12. Liu Hunian. [Legal liability for environmental offenses in Russia and China]. *Grazhdanin i pravo = Citizen and Law*, 2007, no. 1, pp. 48–60. (In Russ.)
13. Shiryayev A.Yu. [Substance of guilt in formally defined crimes]. *Zakonnost' = Legitimacy*, 2011, no. 8, pp. 51–55. (In Russ.)
14. Popov I.V. [Searching for the criteria of criminality of actions against the natural habitat]. *Rossiiskii sledovatel' = Russian Investigator*, 2010, no. 9, pp. 13–16. (In Russ.)
15. Cole M.A., Elliott R.J., Zhang J. Growth, Foreign Direct Investment and the Environment: Evidence from Chinese Cities. *Journal of Regional Science*, 2011, vol. 51, iss. 1, pp. 121–138. doi: 10.1111/j.1467-9787.2010.00674.x
16. Merican Y., Yusop Z., Noor Z.M., Hook L.S. Foreign Direct Investment and the Pollution in Five ASEAN Nations. *International Journal of Economics and Management*, 2007, vol. 1, iss. 2, pp. 245–261.
17. Rorie M., Rinfret S., Pautz M. The Thin Green Line: Examining Environmental Regulation and Environmental Offending from Multiple Perspectives. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 2015, vol. 43, iss. 4, pp. 586–608. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijlcrj.2015.01.002>
18. Korhonen J., Pätäri S., Toppinen A., Tuppurä A. The Role of Environmental Regulation in the Future Competitiveness of the Pulp and Paper Industry: the Case of the Sulfur Emissions Directive in Northern Europe. *Journal of Cleaner Production*, 2015, vol. 108, part A, pp. 864–872. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.06.003>
19. Bailey P., Haq G., Gouldson A. Mind the Gap! Comparing Ex Ante and Ex Post Assessments of the Costs of Complying with Environmental Regulation. *Environmental Policy and Governance*, 2002, vol. 12, iss. 5, pp. 245–256. doi: 10.1002/eet.303
20. Auld G., Berstein S., Cashore B. The New Corporate Social Responsibility. *Annual Review Environment Resources*, 2008, vol. 33, pp. 413–435. doi: 10.1146/annurev.enviro.33.013007.103754
21. Zhao X., Sun B. The Influence of Chinese Environmental Regulation on Corporation Innovation and Competitiveness. *Journal of Cleaner Production*, 2015, vol. 112, part 2, pp. 1528–1536. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.05.029>
22. Brinchuk M.M. [Nature potential as the methodological basis of the State ecological policy and the environmental law]. *Ekologicheskoe pravo = Environmental Law*, 2010, no. 3, pp. 2–8. (In Russ.)

### Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.