



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ17-833

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

20 декабря 2017 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе

судьи Верховного Суда

Романенкова Н.С.

Российской Федерации

при секретаре

Ткачеве П.В.

с участием прокурора

Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению Саитовой Рамили Хамитьяновны, Поповой Веры Геннадьевны, Курели Ирины Эльбрусовны, Жуковой Альмиры Рашитовны о признании частично недействующими пунктов 3.2.2.2, 3.2.2.4, 3.3.2.1 Санитарных правил и норм СанПиН 2.1.4.1110-02 «2.1.4. Питьева вода и водоснабжение населенных мест. Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения», утвержденных Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 26 февраля 2002 г., пункта 3.5 Санитарно-эпидемиологических правил СП 2.2.1.1312-03 «2.2. Гигиена труда. Проектирование, строительство, реконструкция и эксплуатация предприятий. Гигиенические требования к проектированию вновь строящихся и реконструируемых промышленных предприятий», утвержденных Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 22 апреля 2003 г., пунктов 4.5, 6.1, 6.3 Санитарных правил и норм СанПиН 2.1.5.980-00 «2.1.5. Водоотведение населенных мест, санитарная охрана водных объектов. Гигиенические требования к охране поверхностных вод», утвержденных Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 22 июня 2000 г.,

установил:

постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 14 марта 2002 г. № 10 введены в действие с 1 июня 2002 г. санитарные правила и нормативы «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. СанПиН 2.1.4.1110-02», утвержденные Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 26 февраля 2002 г. (далее – СанПиН 2.1.4.1110-02). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 24 апреля 2002 г., регистрационный номер 3399, опубликован в «Российской газете» 8 мая 2002 г., «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» 13 мая 2002 г., № 19.

Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 30 апреля 2003 г. № 88 введены в действие с 25 июня 2003 г. санитарно-эпидемиологические правила «Гигиенические требования к проектированию вновь строящихся и реконструируемых промышленных предприятий. СП 2.2.1.1312-03», утвержденные Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 22 апреля 2003 г. (далее – СП 2.2.1.1312-03). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 19 мая 2003 г., регистрационный номер 4567, опубликован в «Российской газете» 20 июня 2003 г.

Санитарные правила и нормы СанПиН 2.1.5.980-00 «2.1.5. Водоотведение населенных мест, санитарная охрана водных объектов. Гигиенические требования к охране поверхностных вод» (далее – СанПиН 2.1.5.980-00) утверждены Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 22 июня 2000 г. и введены в действие с 1 января 2001 г. Источник публикации: М., Федеральный центр госсанэпиднадзора Минздрава России, 2000, «Бюллетень нормативных и методических документов госсанэпиднадзора», № 2, 2001 (по заключению Минюста России документ в государственной регистрации не нуждается, письмо от 1 ноября 2000 г. № 9295-ЮД).

Граждане Саитова Р.Х., Попова В.Г., Курели И.Э., Жукова А.Р. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании частично недействующими пунктов 3.2.2.2, 3.2.2.4, 3.3.2.1 СанПиН 2.1.4.1110-02, как содержащих правовые неопределенности, пункта 3.5 СП 2.2.1.1312-03, как допускающего размещение новых производственных объектов в зонах санитарной охраны источников водоснабжения с учетом иных санитарных правил и как не подлежащего применению при проектировании и государственной экспертизе проектной документации новых производственных объектов, размещенных в зонах санитарной охраны источников водоснабжения, если площадка для строительства была выбрана на предпроектной стадии, пунктов 4.5, 6.1, 6.3 СанПиН 2.1.5.980-00, как не подлежащих применению в отношении

объектов капитального строительства, не использующих водный объект в конкретно указанных целях, а пункт 6.1 также, как содержащий неопределенность в вопросе о том, какие объекты способны оказать влияние на качество водных объектов, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативных правовых актов не соответствуют пункту 4 статьи 1, части 5 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статье 37, части 2 статьи 43 Водного кодекса Российской Федерации, статьям 12, 18, 19 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и нарушают их права на благоприятную окружающую среду.

Как указывают административные истцы, государственное автономное учреждение «Управление государственной экспертизы Республики Башкортостан» выдало положительные заключения государственной экспертизы проектной документации с результатами инженерных изысканий: «Производство древесностружечных плит деревообрабатывающего комплекса ООО «Кроношпан Башкортостан» от 15 апреля 2014 г. № 02-1-4-016614; «Производство древесностружечных плит деревообрабатывающего комплекса ООО «Кроношпан Башкортостан». Корректировка» от 9 июня 2015 г. № Э481/14-1; «Индустриальный парк в муниципальном районе Уфимский район Республики Башкортостан: Очистные сооружения дождевых стоков (1 этап строительства)» от 15 февраля 2016 г. № 02-1-1-3-0044-16. Эти заключения оспорены гражданами, имеются вступившие в законную силу решения судов. Предметом спора является строительство завода ООО «Кроношпан Башкортостан» в зоне санитарной охраны источников питьевого водоснабжения г. Уфы. По мнению административных истцов, решения судов основаны на несовпадающих толкованиях нормативных правовых актов, регулирующих спорные правоотношения. Государственное автономное учреждение «Управление государственной экспертизы Республики Башкортостан» продолжает выдавать положительные заключения государственной экспертизы на новые очереди завода: «Производство ориентированно-стружечных плит (ОСБ) – 2 этап строительства деревообрабатывающего комплекса ООО «Кроношпан Башкортостан» № 02-1-1-3-0032-16 от 29 января 2016 г.; «После отрицательного заключения Производство древесноволокнистых плит» (МДФ) – 3 этап строительства деревообрабатывающего комплекса ООО «Кроношпан Башкортостан» № 02-1-1-3-0339-16 от 19 декабря 2016 г. При этом строительство завода вызывает массовое недовольство населения.

После вступления решения Ленинского районного суда г. Уфы в законную силу ООО «Кроношпан Башкортостан» разместило АЗС на территории своего завода – в зоне санитарной охраны водозаборов г. Уфы.

Зона санитарной охраны, в пределах которой размещены объекты Индустриального парка, является общей для нескольких источников водоснабжения, среди которых шесть подземных инфильтрационных водозаборов (Южный, Северный, Изякский, Демский, Шакшинский,

Кооперативная поляна) и один поверхностный речной водозабор (Северный ковшовый).

В суде представители административных истцов Гайсина З.Р., Рамазанов Р.Р. поддержали заявленные требования.

Представитель Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Минеева О.Н., возражала против удовлетворения заявленных требований и пояснила суду, что оспариваемые положения нормативных правовых актов соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административных истцов.

Представитель Министерства юстиции Российской Федерации Максудов Р.А. поддержал требования административных истцов в части признания частично недействующими пунктов 3.2.2.4, 3.3.2.1 СанПиН 2.1.4.1110-02 и пояснил, что СанПиН 2.1.5.980-00 нуждается в переработке и представлению на государственную регистрацию в Минюст России.

Выслушав объяснения представителей административных истцов Гайсиной З.Р., Рамазанова Р.Р., Роспотребнадзора Минеевой О.Н., Минюста России Максудова Р.А., пояснения специалиста Тулакина А.В., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Согласно части 2 статьи 43 Водного кодекса Российской Федерации для водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, устанавливаются зоны санитарной охраны в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. 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 в соответствии с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

В соответствии с Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» на территории Российской Федерации действуют федеральные санитарные правила, утвержденные федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (пункт 1 статьи 39).

Таковыми нормативными правовыми актами, устанавливающими запреты и ограничения, являются оспариваемые положения СанПиН 2.1.4.1110-02, СП 2.2.2.1312-03, СанПиН 2.1.5.980-00, изданные уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (Положение о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре, утвержденное

постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»).

СанПиН 2.1.4.1110-02 определяют санитарно - эпидемиологические требования к организации и эксплуатации зон санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения. Зоны санитарной охраны организуются в составе трех поясов: первый пояс (строгого режима) включает территорию расположения водозаборов, площадок всех водопроводных сооружений и водопроводящего канала. Его назначение - защита места водозабора и водозаборных сооружений от случайного или умышленного загрязнения и повреждения. Второй и третий пояса (пояса ограничений) включают территорию, предназначенную для предупреждения загрязнения воды источников водоснабжения.

Мероприятия предусматриваются для каждого пояса зоны санитарной охраны в соответствии с его назначением.

Абзацем первым пункта 3.2.2.4 СанПиН 2.1.4.1110-02 запрещено размещение складов горюче - смазочных материалов, ядохимикатов и минеральных удобрений, накопителей промстоков, шламохранилищ и других объектов, обуславливающих опасность химического загрязнения подземных вод.

Данный пункт СанПиН 2.1.4.1110-02 оспаривается в связи с неопределенностью в вопросе о том, какие объекты обуславливают опасность химического загрязнения подземных вод. Административные истцы полагают, что приведенная норма в оспариваемой части не исключает произвольное толкование перечней объектов, запрещенных к размещению в зонах санитарной охраны.

Целью мероприятий, предусмотренных абзацем первым пункта 3.2.2.4 СанПиН 2.1.4.1110-02, является сохранение постоянства природного состава воды в водозаборе путем устранения и предупреждения возможности ее загрязнения.

В соответствии с ГОСТ 30772-2001 «Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения», введенным в действие постановлением Госстандарта России от 28 декабря 2001 г. № 607-ст, химическое загрязнение определяется как загрязнение окружающей среды, формирующееся в результате изменения ее естественных химических свойств или при поступлении в среду химических веществ, несвойственных ей, а также в концентрациях, превышающих фоновые (естественные) среднесуточные колебания количеств каких-либо веществ для рассматриваемого периода времени (пункт 6.15).

Это могут быть химические элементы и соединения (в особенности тяжелые металлы), нефть и нефтепродукты, пестициды, минеральные и органические удобрения, бытовые отходы и различные виды мусора, выхлопы автомобильной и другой техники, радиоактивные вещества, сточные воды и биологические элементы, выбрасываемые в окружающую среду животноводческой отраслью и пр.

Под «другими объектами, обуславливающими опасность химического загрязнения подземных вод», подразумеваются объекты, которые оказывают или могут оказать влияние на качество питьевой воды источника питьевого водоснабжения. Перечень таких объектов не может быть закрытым, поскольку в каждом конкретном случае отнесение объекта к обуславливающим опасность химического загрязнения подземных вод зависит от его влияния на качество питьевой воды источника питьевого водоснабжения.

Статьей 18 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» установлены санитарно-эпидемиологические требования к водным объектам. Водные объекты, используемые в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также в лечебных, оздоровительных и рекреационных целях, в том числе водные объекты, расположенные в границах городских и сельских населенных пунктов, не должны являться источниками биологических, химических и физических факторов вредного воздействия на человека. Согласно пункту 3 данной статьи использование водного объекта в конкретно указанных целях допускается при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии водного объекта санитарным правилам и условиям безопасного для здоровья населения использования водного объекта.

В соответствии с абзацем вторым пункта 3.2.2.4 СанПиН 2.1.4.1110-02 размещение объектов, обуславливающих опасность химического загрязнения подземных вод, допускается в пределах третьего пояса зоны санитарной охраны только при использовании защищенных подземных вод, при условии выполнения специальных мероприятий по защите водоносного горизонта от загрязнения при наличии санитарно-эпидемиологического заключения центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора, выданного с учетом заключения органов геологического контроля.

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» определяет санитарно-эпидемиологическое заключение как документ, выдаваемый в установленных международными договорами Российской Федерации, международными правовыми актами, названным Федеральным законом, другими федеральными законами случаями федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, и удостоверяющий соответствие или несоответствие санитарно-эпидемиологическим и гигиеническим требованиям факторов среды обитания, условий деятельности юридических лиц, граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, а также используемых ими территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств (статья 1).

Предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами (статья 12 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

Пункт 3.3.2.1 СанПиН 2.1.4.1110-02 оспаривается, как содержащий неопределенность в вопросе о том, какие объекты являются загрязняющими.

Указанный пункт СанПиН 2.1.4.1110-02 находится в разделе 3.3 «Мероприятия на территории ЗСО поверхностных источников водоснабжения». Целью мероприятий является максимальное снижение микробного и химического загрязнения воды источников водоснабжения, позволяющее при современной технологии обработки обеспечивать получение воды питьевого качества.

Согласно пункту 3.3.2.1 СанПиН 2.1.4.1110-02 к мероприятиям по второму и третьему поясам зоны санитарной охраны относятся выявление объектов, загрязняющих источники водоснабжения, с разработкой конкретных водоохраных мероприятий, обеспеченных источниками финансирования, подрядными организациями и согласованных с центром государственного санитарно - эпидемиологического надзора.

По смыслу приведенных норм в их взаимосвязи к объектам, загрязняющим источники водоснабжения, относятся объекты, загрязняющие источники водоснабжения до микробного и химического состава воды ниже питьевого качества.

В силу пункта 2 статьи 18 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» критерии безопасности и (или) безвредности для человека водных объектов, в том числе предельно допустимые концентрации в воде химических, биологических веществ, микроорганизмов, уровень радиационного фона устанавливаются санитарными правилами. Оспариваемый пункт СанПиН 2.1.4.1110-02 непосредственно этот вопрос не регламентирует.

В соответствии с пунктом 3.2.2.2 СанПиН 2.1.4.1110-02 бурение новых скважин и новое строительство, связанное с нарушением почвенного покрова, производится при обязательном согласовании с центром государственного санитарно - эпидемиологического надзора.

Данный пункт и пункт 3.3.2.1 СанПиН 2.1.4.1110-02 оспариваются, как содержащие неопределенность в вопросе о том, каким документом подтверждается согласование с центром санитарно-эпидемиологического надзора мероприятий по второму и третьему поясам зоны санитарной охраны и является ли обязательным наличие этого документа в составе проектной документации нового строительного объекта. Между тем названные пункты СанПиН 2.1.4.1110-02 имеют иной предмет правового регулирования и состав документов проектной документации не устанавливают.

СП 2.2.1.1312-03 определяют обязательные гигиенические требования к проектированию, строительству, реконструкции и техническому перевооружению производственных объектов, обеспечивающие условия труда, необходимые для сохранения здоровья работающих, и охрану окружающей природной среды от воздействия техногенных факторов, и распространяются на все виды производственных объектов, вне зависимости от ведомственной принадлежности и форм собственности.

Статья 44 Водного кодекса Российской Федерации запрещает сброс сточных, в том числе дренажных, вод в водные объекты, расположенные в границах зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Согласно пункту 3.5 СП 2.2.1.1312-03 не допускается размещать новые производственные объекты на рекреационных территориях (водных, лесных, ландшафтных), в зонах санитарной охраны источников водоснабжения, водоохраных и прибрежных зонах рек, морей, охранных зонах курортов.

Пункт 3.5 СП 2.2.1.1312-03 оспаривается, как допускающий размещение новых производственных объектов в зонах санитарной охраны, если площадка для строительства выбрана на предпроектной стадии, что не соответствует содержанию оспариваемой нормы.

Пункт 4 статьи 18 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» предусматривает, что для охраны водных объектов, предотвращения их загрязнения и засорения устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации согласованные с органами, осуществляющими федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, нормативы предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты, нормативы предельно допустимых сбросов химических, биологических веществ и микроорганизмов в водные объекты.

СанПиН 2.1.5.980-00 устанавливают гигиенические требования к качеству воды водных объектов в пунктах питьевого, хозяйственно-бытового и рекреационного водопользования, к условиям отведения сточных вод в водные объекты.

Проведение строительных, дноуглубительных и взрывных работ, добыча полезных ископаемых, прокладка коммуникаций, гидротехническое строительство и любые другие работы, включая реабилитационные, на водоемах и в зонах санитарной охраны согласно пункту 4.5 СанПиН 2.1.5.980-00 допускаются только при положительном заключении органов и учреждений государственной санитарно-эпидемиологической службы. Данные требования санитарных правил соответствуют пункту 3 статьи 18 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

В силу пункта 6.1 СанПиН 2.1.5.980-00 соблюдение данных санитарных правил обязательно при размещении, проектировании, вводе в эксплуатацию и эксплуатации хозяйственных или других объектов и проведении любых работ, способных оказать влияние на качество воды водных объектов. Содержание данной нормы санитарных правил является определенным и не содержит каких-либо неясностей.

Строительство хозяйственных, промышленных и других объектов, в т.ч. очистных сооружений согласно пункту 6.3 СанПиН 2.1.5.980-00 допускается по проектам, имеющим заключение органов и учреждений государственной санитарно-эпидемиологической службы об их соответствии данным санитарным нормам и правилам, что корреспондирует требованиям

законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (пункту 3 статьи 18 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Оспариваемые положения нормативных правовых актов направлены на охрану источников водоснабжения, поскольку согласно пункту 1 статьи 19 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» питьевая вода должна быть безопасной в эпидемиологическом и радиационном отношении, безвредной по химическому составу и должна иметь благоприятные органолептические свойства, и не могут рассматриваться как нарушающие права административных истцов на благоприятную окружающую среду.

Доводы административных истцов о противоречии оспариваемых положений санитарных правил нормам Градостроительного кодекса Российской Федерации являются несостоятельными.

Градостроительный кодекс Российской Федерации, раскрывая содержание основных понятий, используемых в данном Кодексе, к зонам с особыми условиями использования территорий, в частности, относит - охранные, санитарно-защитные зоны (пункт 4 статьи 1). Предметом экспертизы проектной документации в соответствии с частью 5 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации является оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям. Соответственно, перечень мероприятий на территории зон санитарной охраны источников водоснабжения, соблюдение требований санитарных правил проверяются при проведении экспертизы проектной документации.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Саитовой Рамили Хамитьяновны, Поповой Веры Геннадьевны, Курели Ирины Эльбрусовны, Жуковой Альмиры Рашитовны о признании частично недействующими пунктов 3.2.2.2, 3.2.2.4, 3.3.2.1 Санитарных правил и норм СанПиН 2.1.4.1110-02 «2.1.4. Питьевая вода и водоснабжение населенных мест. Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения», утвержденных Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 26 февраля 2002 г., пункта 3.5 Санитарно-эпидемиологических правил СП 2.2.1.1312-03 «2.2. Гигиена труда.

Проектирование, строительство, реконструкция и эксплуатация предприятий. Гигиенические требования к проектированию вновь строящихся и реконструируемых промышленных предприятий», утвержденных Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 22 апреля 2003 г., пунктов 4.5, 6.1, 6.3 Санитарных правил и норм СанПиН 2.1.5.980-00 «2.1.5. Водоотведение населенных мест, санитарная охрана водных объектов. Гигиенические требования к охране поверхностных вод», утвержденных Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 22 июня 2000 г., отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



Н.С. Романенков