

ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫЙ САНИТАРНЫЙ НАДЗОР В РЕГУЛИРОВАНИИ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Михаил Абрамович Креймер

ФБУН «Новосибирский НИИ гигиены» Роспотребнадзора, 630108, Новосибирск, ул. Пархоменко 7, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник научной части, доцент кафедры экологии и природопользования, тел. (383)343-34-01, e-mail: m.kreimer@ya.ru

Показана эффективность предупредительного санитарного надзора в регулировании земельно-имущественных отношений. Выделена роль санитарно-гигиенических требований в совершенствовании градостроительного кодекса. Для выполнения стратегии развития страны необходимо развивать санитарное законодательство по четырем векторам: разработка норм и нормативов; сохранение естественных процессов жизнеобеспечения; создание искусственной среды на принципах «экологической упаковки»; создание санитарно-гигиенических регуляторов устойчивого развития цивилизации, как суммы разнородных земельно-имущественных интересов.

Ключевые слова: Градостроительный кодекс, земельно-имущественные отношения, планировка и застройка населенных мест, предупредительный санитарный надзор, санитарно-эпидемиологические требования.

PREVENTIVE SANITARY SUPERVISION IN THE REGULATION OF LAND AND PROPERTY RELATIONS

Mikhail A. Kramer

"Novosibirsk Institute of Hygiene" Rospotrebnadzor 630108, Novosibirsk, Parkhomenko str 7, leading researcher of the scientific part, Candidate of economic Sciences, Associate Professor, phone: (383)343-34-01, e-mail: m.kreimer@ya.ru

The effectiveness of preventive sanitary supervision in the regulation of land and property relations is shown. The role of sanitary and hygienic requirements in improving the urban planning code is highlighted. For the implementation of the country development strategy it is necessary to develop health legislation in four vectors: development of rules and regulations; preservation of natural life-supporting processes; the creation of an artificial environment on the principles of "ecological packaging"; creation of sanitary regulators sustainable development of civilization as the sum of disparate land and property interests.

Key words: Urban planning code, land and property relations, planning and development of localities, preventive sanitary supervision, sanitary and epidemiological requirements

В Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (письмо от 31.08.2020 № 02/18054-2020-26) на 2021 - 2025 гг. предусмотрена актуализация методических документов, утвержденных до 2016 г., по следующим направлениям.

2.1.1. Планировка и застройка населенных мест (разделы коммунальной гигиены согласно Р 1.1.002-96): Методические указания по осуществлению государственного санитарного надзора за разработкой и реализацией проектов

и схем районной планировки. МУ 845-70 (примечание: после уровня документа следует номер регистрации и год утверждения в системе санитарного законодательства); Инструкция по разработке проектов планировки и застройки сельских населенных пунктов. РСФСР РСН-39-71; Временные методические указания по преднадзору за организацией загородного кратковременного отдыха населения крупных и крупнейших городов. ВМУ 2815-83; Методические указания по осуществлению государственного санитарного надзора за планировкой сельских населенных пунктов. МУ 2943-83; Методические указания по предупредительному надзору за районной планировкой. МУ 4954-89.

2.1.2. Проектирование, строительство и эксплуатация жилых зданий, предприятий коммунально-бытового обслуживания, учреждений образования, культуры, отдыха, спорта: Методические указания по надзору за подвальными помещениями с целью профилактики массового размножения комаров в городах. МУ 1971; Методические указания по осуществлению государственного санитарного надзора за объектами с источниками электромагнитных полей (ЭМП) неионизирующей части спектра. МУ 2055-79; Методические указания по осуществлению государственного санитарного надзора за устройством и содержанием жилых зданий. МУ 2295-81; Методические указания по государственному санитарному надзору за перевозками населения городским пассажирским транспортом. МУ 2537-82.

Приведенные документы санитарного законодательства были направлены на обеспечение «экологической и техносферной безопасности» на основе «системы экологического мониторинга состояния объектов недвижимости». В совокупности они обеспечивают содержание «геопространственной платформы». «Устойчивое развитие территорий» возможно только в интересах здоровья человека. Перечисленные МУ разделов 2.1.1. и 2.1.2 Р 1.1.002-96 формируют имущественный состав недвижимости и её кадастровую и рыночную стоимость.

Необходимо обратить внимание на то, что земельно-имущественные отношения в СССР в качестве основных гигиенических проблем обсуждались при построении социалистических городов (Конференция врачей, инженеров, педагогов, экономистов при Сибирской краевой плановой комиссии от 10 января 1930 г.). Социалистическое переустройство быта не должно привести к социально-гигиеническим (негативным) последствиям урбанизации. А. А. Ицкович (1949 – 1967 Новосибирский НИИ гигиены) писал: «Практическая необходимость ... заставляет гигиенистов добиваться прекращения дальнейшего роста существующих городов-гигантов (планировка Новосибирска как центра с миллионным населением), а при создании новых поселений «последовательно социалистического типа» категорически требовать выполнения определенного санитарного лимита по отношению к количеству населения, которое в них может и должно быть. К сожалению, в настоящий момент мы не располагаем научно-обоснованными материалами о допустимых количественных размерах человеческих расселений, но эмпирически полагаем возможным считать, что границы этого лимита,

вероятно, будут в пределах 100 – 200 тысяч человек на одно поселение» [1, с. 3].

В хозяйственных дискуссиях были заложены гигиенические нормы и санитарные правила по их применению: «... человеческое расселение будет в значительной мере подчинено факторам гигиенического порядка» [1 с. 2]. «оптимально ограничить этажность будущих зданий ... устранить все отрицательные санитарно-эпидемиологические факторы при таком скоплении людских конгломератов на небольшой территории» [1, с. 3]. «Под этим углом зрения санитарные работники г. Новосибирска не могут дать положительной оценки планировке города на левом берегу Оби, так как композиция этого плана повторяет шаблонные, отживающие свой век улицы, кварталы, а также не разрешает и проблемы движения и подачи рабочих масс к производству» [1, с. 5].

К началу 1960 г. в СССР сложилась система предупредительного санитарного надзора за планировкой, застройкой и благоустройством населенных мест [2]. Для сопровождения социалистического строительства применялись методические указания № 845, утвержденные Минздравом СССР 14.04.1970 по осуществлению санитарного надзора при выборе территорий, расселении населения, организации массового отдыха населения, санитарном оздоровлении и охране природы, организации систем водоснабжения, канализования, санитарной очистке от жидких и твердых отходов. Санитарно-гигиеническая оценка условий проектирования строилась с учетом природно-климатических условий, охраны и улучшения природы, которых было достаточно для обеспечения безопасных уровней с учетом лимитирующих признаков вредности и естественных процессов самоочищения (раздел II, МУ 845-70).

Размещение промышленных и энергетических предприятий на землях в проектах населенных пунктов и в схемах районной планировки осуществлялось таким образом, что обеспечило расширенное воспроизводство экономики вплоть до настоящего времени (раздел III, МУ 845-70). Одним из важных разделов предупредительного санитарного надзора является санитарная оценка расселения населения (раздел IV, МУ 845-70), которая в 2019 г. рассматривалась как «Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 года» (Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р в ред. на август 2019). В ресурсной экономике в первую очередь сокращаются условия организации мест массового отдыха населения и обеспечение лечебно-оздоровительных мероприятий (раздел V, МУ 845-70). Сохраняется дискуссия о размерах санитарно-защитных зон и зон санитарной охраны и целесообразности изменения допустимого использования.

Через 19 лет была подготовлена и принята новая редакция МУ 4954-89, утвержденная Минздравом СССР 19.04.1989 № 4954. На основании взаимных интересов «Органы и учреждения санитарно-эпидемиологической службы» участвовали на всех этапах работ по районной планировке в порядке предупредительного санитарного надзора: I этап – предпроектный (подготовительный); II этап – разработка схем и проектов районной планировки

(основной); III этап – согласование законченных схем и проектов районной планировки; IV этап – реализация проектных предложений. В качестве санитарно-гигиенического вклада выполнялись научно-исследовательские работы по следующим методикам: а) оценка и районирование территории по предпосылкам возникновения эндемических и природно-очаговых болезней человека; оценка потенциала самоочищения природной среды; оценка загрязнения атмосферного воздуха региона; оценка санитарного состояния водных объектов; оценка химического загрязнения почвы; оценки физических факторов; гигиеническая оценка перспективности развития населенных мест.

В Интерессах «экологии» и дальнейших земельно-имущественных отношений п. 1.6.5. МУ 4954-89 «Основное внимание в проектах районной планировки должно быть уделено: а) взаимному размещению и развитию всех объектов народного хозяйства, населенных мест и рекреационных территорий; б) резервным территориям (площадкам) для нового строительства; в) водоснабжению и водоотведению, очистке населенных мест; г) организации отдыха и межселенного обслуживания населения (транспортного, культурно-бытового, рекреационного); д) конкретным мероприятиям по охране и оздоровлению окружающей среды».

К концу 2000 г. положения предупредительного санитарного надзора получили представление во второй главе «Обеспечение прав граждан на благоприятную среду жизнедеятельности» Градостроительного кодекса РФ от 07.05.1998 г. N 73-ФЗ (с изменениями от 30.12.2001 г., 10.01.2003 г.). К гигиенически значимым можно отнести следующие статьи этой главы: право граждан на благоприятную среду жизнедеятельности (ст. 7); право выбора места жительства в пределах территории РФ при осуществлении градостроительной деятельности (ст. 8). Для этого предусматривалось обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности требований безопасности территорий и поселений (ст. 9), соблюдение требований охраны окружающей природной среды, экологической безопасности и санитарных правил (ст. 10).

Во 2-й главе 73-ФЗ было предложено риск-ориентированное мышление граждан в планировании системы расселения (реновация). Следует сохранить этот регулятор земельно-имущественных отношений потому, что только он раскрывает положение о судьбе земли (ст. 1, п 5. Земельного кодекса РФ от 25.10.2001, 136-ФЗ) и дает право на кадастровую оценку (О кадастровой оценке, 24.07.2007, 221-ФЗ; О государственной кадастровой оценке 03.07.2016, 237-ФЗ; О государственном кадастре недвижимости 24.07.2007, 221-ФЗ). Реновация разрушает сложившуюся методологию восьми федеральных стандартов оценки недвижимости, средств труда, рынка, бизнеса и банковского сектора.

Таблица 1

Частота применения ключевых слов в построении градостроительного кодекса

Кодекс	Дата редакции	слов	Эколог-	Гигиен-	Санитар-
--------	---------------	------	---------	---------	----------

73-ФЗ от 07.05.1998	XIII.2001	18254	31	4	22
	I.2003	17774	32	4	23
190-ФЗ от 29.12.2004	VII.2010	48594	18	0	6
	XII.2019	139524	22	0	12

Стремление прийти к универсальным знаниям в решении глобальных проблем общества в конце XX века, привело к догмату экологии над гигиеной, что непременно отразилось в названиях учебников и появлении норм права с экологическим алгоритмом решения проблем [3]. Назначение экологии – это понимание способа упаковки всего живого на планете Земля, которое различается друг от друга метаболизмом (С. Б. Переслегин).

Ключевые слова (табл. 1), формирующие (раскрывающие) интересы человека на стадии проектирования и строительства социальных и экономических объектов применяются в качестве следующих драйверов. В 190-ФЗ от 29.12.2004 г. «эколог-», в трех статьях используется для описания объекта градостроительной деятельности совместно с другими элементами окружающей среды, что отражает дублирование понятий и размывание границ экономического управления. Экология – это метафизическое понятие в поиске конъюнктурного (т. е. рекламного) позиционирования проблемы. Поэтому в ст. 2, 190-ФЗ есть выражение – экологическая безопасность (всего живого). В ст. 2 и 9, 190-ФЗ экология рассматривается как предмет «сбалансированного учета» в «целях обеспечения устойчивого развития». В 9-ти предложениях, в основном ст. 49, 190-ФЗ, используется словосочетание «экологическая экспертиза» в смысле допустимой правоприменительной практики. В 4-х предложениях, содержащихся в ст. 54 и 55, 190-ФЗ используется словосочетание «экологический надзор» в смысле допустимой правоприменительной практики по сравнению с государственным строительным надзором (ст. 54, 190-ФЗ). Экологическая упаковка достигается посредством категорий землепользования (ст. 7, 136-ФЗ от 25.10.2001 в ред. от 18.03.2020) на геопространственной платформе.

Понятие науки о здоровье применяется в словосочетании «санитарно-гигиеническ-» только в документе 73-ФЗ. «Санитар-», как системообразующее понятие используется в двух проекциях: а) санитарно-защитная зона и зона санитарной охраны, формирующие масштабы населенного пункта (поселения); б) санитарно-эпидемиологические требования. В действующем градостроительном кодексе 190-ФЗ в следующих статьях применяется гигиеническая система предупредительного санитарного надзора в виде санитарно-эпидемиологических требований (СЭТ): 1. Содержание архитектурно-строительных решений (ст. 48, п. 3, б). 2. Экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий, государственная экологическая экспертиза проектной документации ... (ст. 49: п. 3.8, 3; п. 3.9; п. 3.11; п. 5,1). 3. Общие положения о сносе объектов капитального строительства (ст. 55.30, п. 4).

Система СЭТ принята в федеральном законе «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ и представляет «позвоночник», несущий скелет санитарного законодательства в

виде функций «спинного мозга». Свод законодательства приведен в Руководстве Р 1.1.002-96, утвержденного Председателем Госкомсанэпиднадзора России, Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 14 мая 1996 года. Руководство содержит классификацию нормативных и методических документов системы государственного санитарно-эпидемиологического нормирования и является базовым научно-практическим регламентом методологического системообразующего характера [4].

К сожалению, такие масштабы и методологический уровень предупредительного санитарного надзора в интересах формирования земельно-имущественных отношений вызвал ожидаемую реакцию в виде «регуляторной гильотины». Рассматриваемый свод СанПиНов создавался в интересах природопользования циклическими химическими элементами, начиная с индустриализации СССР. В XXI веке начинают формироваться ресурсные циклы на основе элементов редких земель, рассеянных и сильно радиоактивных элементов (классификация В. И. Вернадского) [5].

В табл. 2 нами приведено обобщение этих двух документов с характеристикой их применения в градостроительной деятельности. В интересах человека придется сохранить принципы гигиенического нормирования во времени и принципы санитарной стандартизации в пространстве [6, 7]. Актуальным направлением совершенствования следует считать интеграцию приведенных статей по четырем векторам применения санитарно-эпидемиологических требований.

1. Нормирование негативного воздействия по времени, которое по И. Канту внутри человека, для создания следующих категорий землепользования: 1.1. промышленности, 1.2. сельскохозяйственного назначения и 1.3. производственных зон на землях населенных пунктов. Безопасность достигается за счет создания санитарных разрывов, где уменьшается время контактирования и увеличивается время для управления опасностью. При этом токсичность, как неотъемлемое свойство вещества, сохраняется в производственных условиях. Для поддержания баланса между токсичностью и опасностью имеется более 460 нормативно-методических документов (НМД).

2. Функциональное зонирование пространства, которое по И. Канту вокруг человека, для формирования благоприятной среды обитания, обеспечивающей природными благами на основе естественных процессов самоочищения. На землях населенных пунктов и прилегающих землях водного и лесного фонда, а также особо охраняемых территорий и объектов регулируются: 2.1. качество атмосферного воздуха, 2.2. состав и свойство воды, используемой в питьевых и хозяйственно-бытовых целях, 2.3. условия выпуска сточных вод и их самоочищающая способность 2.4. использование санитарных свойств почв населенных пунктов, 2.5. выделение редких участков для захоронения и утилизации отходов производства и жизнедеятельности человека. Для здорового образа жизни, в первую очередь, нужны естественные компоненты воды и воздуха, что обеспечивается природной средой обитания и правилами по их применению на основе естественных процессов самоочищения. Для

поддержания баланса между природными процессами обеспечения основ жизнедеятельности и застройкой в районной планировке и по генеральному плану населенного пункта применяется более 830 НМД.

3. Функциональное зонирование пространства, которое по И. Канту вокруг человека, для формирования земельно-имущественных отношений в искусственной среде обитания за счет градостроительных решений объектов недвижимости. Установление безопасных и благоприятных условий общественной и экономической деятельности достигается с учетом лимитирующих признаков вредности и искусственных ландшафтов. Для поддержания баланса между искусственной средой обитания и охраняемыми земельными участками с естественными процессами самоочищения применяется более 560 НМД.

4. Ресурсные циклы на основе элементов редких земель, рассеянных и сильно радиоактивных элементов формируют надкатегорийные модели природопользования, наполняя их физико-химическими (нано структуры) и микробиологическими (вирусы) негативными факторами планетарного масштаба. Физико-химические и микробиологические пандемии планетарного масштаба нельзя оценить федеральными стандартами оценки, т.к. в этих «нечеловеческих условиях» не действует любая экономика [8]. Для поддержания баланса планетарного масштаба применяется более 240 НМД.

Таблица 2

Свод санитарно-эпидемиологических требований в санитарных правилах и нормах, формирующих безопасные и экономически эффективные земельно-имущественные отношения

Нормирование во времени		Применение в пространстве гигиенических нормативов в виде санитарных правил и норм	
на землях промышленности, сельскохозяйственного назначения и в производственных зонах	на землях населенных пунктов		на землях всех категорий землепользования
регулируют санитарно-эпидемиологические требования к ... на основании статей 52-ФЗ			
установлению безопасных уровней с учетом лимитирующих признаков вредности и модели: токсичность – опасность - безопасность	природной среде обитания и правила по их применению на основе естественных процессов самоочищения	искусственной среде обитания за счет пространственных решений объектов недвижимости	физическим и микробиологическим факторам планетарного масштаба.
Ст. 14. потенциально опасные для человека химических биологических веществ, N= 305. Ст. 13. продукции производственно-технического назначения, N=21. Ст. 15. пищевым продуктам, N=139.	Ст. 12. планировке и застройке, N=155. Ст. 20. атмосферному воздуху, N=101. Ст. 18. водным объектам, N=139. Ст. 19. питьевой воде, питьевому хоз-бытовому водоснабжению, N= 76. Ст. 21. почвам территории, N=186. Ст. 22. отходов производства и потребления, N=178.	Ст. 28. отдых оздоровление детей, воспитания обучения, N= 53. Ст. 23. жилые помещения, N=106. Ст. 24. эксплуатация производственных общественных помещений зданий оборудования транспорта, N=60. Ст. 17. организации питания населения, N=36. Ст. 25. условиям труда, N=308.	Ст. 26. работы с биологическими веществами, биологическими и микробиологическими организмами и их токсинами, N=67. Ст. 27. работы с источниками физических факторов воздействия, N= 166. Ст. 16. продукции, ввозимой на территорию РФ, N=12.
Не применяются в градостроительном регламенте (регламент – разрешенное использование земельных участков)		Не применяются в правилах землепользования и застройки (правила – зонирование с установлением территориальных и функциональных зон)	

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Ицкович А. А. Основные гигиенические проблемы при построении социалистических городов. // Гигиена и эпидемиология. – 1930. – № 8 – 9. – С. 1 – 6.
2. Берюшев К. Г. предупредительного санитарного надзора за планировкой, застройкой и благоустройством населенных мест СССР. – М.: Госмедлит, 1962. – 168 с.
3. Креймер М. А. Реформа управления и надзора в российской экономике / Интерэкспо ГЕО-Сибирь. XIV Междунар. науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью»: сб. материалов в 2 т. Т. 1. – Новосибирск: СГУГиТ, 2018. – 342 с. 23-27 апреля 2018 с. Статья на стр. 326 – 335.
4. Креймер М. А. Предупредительный санитарно-эпидемиологический надзор как способ решения экологических проблем / Экологические проблемы современности: выявление и предупреждение неблагоприятного воздействия антропогенно детерминированных факторов и климатических изменений на окружающую среду и здоровье населения. Материалы Международного Форума Научного совета Российской Федерации по экологии человека и гигиене окружающей среды. – М., 2017 – 594 с. Стр. публикации 232 – 236.
5. Креймер М. А. Совершенствование управления природопользованием на основе биогеохимических процессов в экологии // Вестник СГУГиТ (Сибирского государственного университета геосистем и технологий). – 2011. – Вып. 2 (15). – С. 97-108.
6. Креймер М.А. Экономические и территориальное планирование по законам биогеохимической деятельности и в пределах санитарно-эпидемиологических требований // Вестник СГУГиТ (Сибирского государственного университета геосистем и технологий). – 2014. – Вып. 2 (26). – С. 77-93.
7. Креймер М.А. Экономические и территориальное планирование по законам биогеохимической деятельности и в пределах санитарно-эпидемиологических требований // Вестник СГУГиТ (Сибирского государственного университета геосистем и технологий). – 2014. – Вып. 3 (27). – С. 146-163.
8. Креймер М. А. Экономика пандемий и человеческий капитал // Интерэкспо ГЕО-Сибирь. XVI Междунар. науч. конгр., 18 июня – 8 июля 2020 г., Новосибирск [Текст] : сб. материалов в 8 т. Т. 3 : Нац. науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью». – Новосибирск: СГУГиТ, 2020. Вып. 1. – 269 с. – (104 – 113).

© М. А. Креймер, 2020