

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

Институт	Кафедра
<u>Юридический</u>	<u>«Государственно-правовые дисциплины»</u>
Направление подготовки (специальность)	<u>40.03.01 Юриспруденция</u>
Профиль	<u>Правозащитная деятельность</u>

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему Правовые основы в области санитарного надзора в Российской Федерации

Студент (ка) <u>16ЮДО4</u>	<u>Кораблева Анжела Сергеевна</u>
номер группы	фамилия, имя, отчество полностью

Научный руководитель К.Ю.Н., доцент
должность

<u>ПГУ</u>	<u>Стульникова О.В.</u>
наименование организации	фамилия, инициалы

Консультанты:

по _____	_____	_____
наименование раздела, звание, должность	подпись, дата	фамилия, инициалы
по _____	_____	_____
наименование раздела, звание, должность	подпись, дата	фамилия, инициалы
по _____	_____	_____
наименование раздела, звание, должность	подпись, дата	фамилия, инициалы

Нормоконтролер: <u>К.Ю.Н., доцент</u>	<u>Катомина В.А.</u>
должность	фамилия, инициалы
_____	_____
подпись, дата	

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ № _____)

Заведующий кафедрой	<u>Романовская О.В.</u>
_____	(фамилия, инициалы)
(подпись)	

Работа защищена с отметкой _____ (протокол заседания ГЭК от _____ 201 г. № _____).

Секретарь ГЭК	<u>Вдовина Т.Е.</u>
_____	(фамилия, инициалы)
(подпись)	

Пенза 2020

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический институт

Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой ГПД

название

_____/ О.В. Романовская /
(инициалы и фамилия)

«__» _____ 2020 г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студентки гр.№16ЮДО4

Кораблевой Анжелы Сергеевны

1. Тема работы Правовые основы в области санитарного надзора в Российской Федерации

2. Научный руководитель доцент, к.ю.н. О.В. Стульникова

3. Дата выдачи задания 02.12.2019 г.

4. Срок сдачи студентом законченной работы 13.01.2020 г.

5. Перечень подлежащих разработке вопросов:

- понятие и сущность надзора за исполнением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения;
- организация федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора;
- права и обязанности должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор;
- проблемы правового обеспечения соблюдения и надзора за исполнением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения;
- проблемы ответственности в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		2 декабря 2019 г. Стульникова О.В. _____	9 декабря 2019 г. Стульникова О.В. _____
Общие положения о санитарном надзоре в Российской Федерации		9 декабря 2019 г. Стульникова О.В. _____	18 декабря 2019 г. Стульникова О.В. _____
Проблемные аспекты соблюдения и надзора за исполнением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения		18 декабря 2019 г. Стульникова О.В. _____	29 декабря 2019 г. Стульникова О.В. _____
Заключение		29 декабря 2019 г. Стульникова О.В. _____	13 января 2020 г. Стульникова О.В. _____

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О САНИТАРНОМ НАДЗОРЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	8
1.1 Понятие и сущность надзора за исполнением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.....	8
1.2 Организация федерального государственного санитарно- эпидемиологического надзора.....	14
1.3 Права и обязанности должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор	20
2 ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ СОБЛЮДЕНИЯ И НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О САНИТАРНО- ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОМ БЛАГОПОЛУЧИИ НАСЕЛЕНИЯ.....	28
2.1 Проблемы правового обеспечения соблюдения и надзора за исполнением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения	28
2.2 Проблемы ответственности в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения.....	46
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	56
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	60

ВВЕДЕНИЕ

Исследование правовых основ в области санитарного надзора в Российской Федерации является актуальным и проявляется в том, что надзор играет важную роль в обеспечении законности государственного управления в целом и в такой его специфической области, как обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Основная цель надзора в данной области - это охрана здоровья населения и среды обитания.

Функции по осуществлению надзора в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в нашей стране возложены на Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). Крайне значимо, что в Российской Федерации в течение ряда лет проводится реформа контрольной и надзорной деятельности. Эта реформа направлена на достижение социально значимых результатов и основана на оптимизации периодичности, порядка, форм и методов государственного контроля и надзора. В этой связи представляется актуальным рассмотреть проблемы правового регулирования и практики применения новых подходов при осуществлении надзорной деятельности в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Проблемным аспектам санитарно-эпидемиологического благополучия населения в целом, а также вопросам надзора за исполнением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения в частности, посвящены труды многих ученых, среди которых можно выделить труды следующих ученых - Н.В. Азаренок, А.С. Александров, И.А. Александрова, Н.Н. Апостолова, С. Афанасьев, А.А. Бондаренко, С.И. Вершинина, Н.П. Гнедова, О.П. Грибунов, В.Н. Григорьев, С.В. Гуцин, А.А. Давлетов, А.С. Дежнев, В.М. Корнуков, В.В. Лазарев, К.В. Муравьев, Ю. Набережная, В.В. Рудич, А.П. Рыжаков, С. Савсерис, С. Семенов, И.В. Смолькова, В.Г. Степанова, Н.Г. Стойко, А.А. Тарасов, А. Урошлева,

И.С. Федотов, О.В. Химичева, Т.В. Черемисина, Е.Г. Шадрина, Д.В. Шаров, Д. Щекин, М.Ю. Юсупов, А. Ягельницкий, С.А. Яковлева и другие.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением надзора за исполнением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением надзора за исполнением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, а также материалы правоприменительной деятельности суда.

Целью настоящей работы является актуальное исследование проблемных аспектов общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением надзора за исполнением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Задачи исследования продиктованы основной целью работы, среди которых необходимо выделить следующие:

- определение понятия и сущности надзора за исполнением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения;
- анализ органов надзора за исполнением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения;
- характеристика правовых основ надзора за исполнением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения;
- выявление проблем деятельности правового обеспечения в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- выявление проблем ответственности в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

Теоретическая основа исследования. В работе использовался широкий круг источников и литературы, касающихся вопросов общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением надзора за исполнением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Методологическая основа исследования сформировалась в результате изучения и использования большого теоретического и практического материала, нормативно-правовых актов, официальных документов, литературных источников и публикаций. Это вызвало необходимость применения разнообразных методов исследования, в числе которых системный, конкретно-исторический, структурно-функциональный, поисковый, а также метод сравнительного правоведения.

Научная новизна темы исследования состоит в актуальном исследовании проблем надзора в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Научно-практическая значимость. Материалы данной работы могут быть использованы при чтении лекционных курсов и в практике преподавания курса уголовно-исполнительного права в ВУЗах, при подготовке учебных и методических пособий для студентов и преподавателей. Материалы работы могут оказать помощь школьникам и студентам при подготовке к научным конференциям и семинарским занятиям, в написании рефератов, курсовых и дипломных работ, а также статей.

Структура работы продиктована целью и задачами исследования. Настоящая работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных источников.

1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О САНИТАРНОМ НАДЗОРЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Понятие и сущность надзора за исполнением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения

Государственный санитарно-эпидемиологический надзор - деятельность по предупреждению, обнаружению, пресечению нарушений законодательства Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения в целях охраны здоровья населения и среды обитания.

В статье 44 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹ законодатель определяет основные составляющие государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Однако прежде чем рассмотреть его содержание, хотелось бы назвать цели, задачи и основы регулирования рассматриваемого вида надзора.

Цель государственного санитарно-эпидемиологического надзора в РФ состоит в обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия.

Основными задачами государственного санитарно-эпидемиологического надзора в РФ являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства РФ в области санитарно-эпидемиологического благополучия человека.

Осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора регламентируется Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании

¹ Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»¹. Названным Постановлением утвержден ряд положений о государственном надзоре в ряде областей, в том числе в области связи, в области охраны атмосферного воздуха, а также интересующее нас Положение о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре.

В статье 44 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» рассмотрены основные составляющие такой государственной функции, как осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Основная цель государственного санитарно-эпидемиологического надзора как обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия достигается путем предупреждения нарушений санитарного законодательства.

Предупреждение нарушения санитарного законодательства реализуется путем контроля за выполнением санитарного законодательства, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, предписаний и постановлений должностных лиц Роспотребнадзора, контроля за санитарно-эпидемиологической обстановкой; санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу РФ; проведения санитарно-эпидемиологических исследований по вопросу возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний.

О сроках и последовательности административных процедур при осуществлении надзора существуют соответствующие административные регламенты, в частности Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по выдаче на основании результатов санитарно-эпидемиологических экспертиз, исследований,

¹ Постановление Правительства РФ от 05.06.2013 № 476 (ред. от 26.10.2019) «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 24. Ст. 2999.

обследований, исследований, испытаний и иных видов оценок, оформленных в установленном порядке, санитарно-эпидемиологических заключений, утв. Приказом Роспотребнадзора от 18 июля 2012 г. № 775¹.

Итак, первой и основной составляющей федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора является организация и проведение проверок выполнения органами власти, физическими и юридическими лицами требований санитарного законодательства, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, предписаний должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор. Поскольку формулировка п. 1 имеет обобщенный характер, то надзор не ограничивается законодателем ни по сфере, ни по кругу проверяемых лиц.

Конкретный порядок надзора определяется нормативно-правовыми актами, например, такими, как административные регламенты (Административный регламент исполнения Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной функции по проведению проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров, утв. Приказом Роспотребнадзора от 16 июля 2012 г. № 764²).

Вторая составляющая надзора состоит в организации и проведении

¹ Приказ Роспотребнадзора от 18.07.2012 № 775 (ред. от 22.07.2016) «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по выдаче на основании результатов санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний и иных видов оценок, оформленных в установленном порядке, санитарно-эпидемиологических заключений» // Российская газета. 2012. № 227.

² Приказ Роспотребнадзора от 16.07.2012 № 764 (ред. от 05.04.2017) «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной функции по проведению проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров» // Российская газета. 2012. № 215.

проверок соответствия реализуемой продукции требованиям технических регламентов (п. 2). Речь идет об отдельных видах продукции, в отношении которых технические регламенты действуют, в частности, о молоке и молочной продукции, табачной продукции.

Применение мер по пресечению выявленных нарушений требований санитарного законодательства, технических регламентов, выдача предписаний об устранении выявленных нарушений и устранение последствий таких нарушений являются важными превентивными мерами, которые направлены на предотвращение еще большего ущерба и восстановление должного положения.

Сбор и анализ информации, которые подразумевает положение п. 7, производятся во взаимодействии с Минздравом России, который является тем «федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения», о котором идет речь в комментируемой норме.

Так, Минздравом России утверждается порядок представления сведений о выявлении больных туберкулезом в территориальные медицинские противотуберкулезные организации и органы, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Проведение ежегодного анализа и оценки эффективности федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора (п. 8) является необходимой основой для обеспечения совершенствования работы. Для проведения анализа и сравнения данных федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора используются различные статистические методы и статистические показатели.

Как правило, сравнение производится в цифрах или в процентах по сравнению с прошлым периодом, что позволяет увидеть надзорную деятельность в динамике и в деталях.

Показатели и выводы анализа и оценки эффективности федерального

государственного санитарно-эпидемиологического надзора в федеральных масштабах отражаются в ежегодных государственных докладах о состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации (п. 9).

Пункт 9 ссылается на порядок подготовки ежегодных государственных докладов, установленный Правительством РФ. Речь идет о Правилах подготовки государственного доклада о состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 23 мая 2012 г. № 513¹.

В п. 2 Правил доклад назван официальным документом, который ежегодно готовится в целях обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан объективной систематизированной аналитической информацией о состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в России.

Доклад вносится Роспотребнадзором до 1 июня года, следующего за отчетным, в Правительство РФ, публикуется отдельным изданием и направляется в федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ, а также размещается на официальном сайте Роспотребнадзора.

Законодатель также определил функцию государственного санитарно-эпидемиологического надзора при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте проводить в рамках строительного надзора.

В соответствии с ч. 2 ст. 54 ГрК РФ строительный надзор включает:

- проверку соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, проектной

¹ Постановление Правительства РФ от 23.05.2012 № 513 «О государственном докладе о состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 23. Ст. 3010.

документации;

- проверку наличия разрешения на строительство;
- проверку выполнения требований о наличии у лиц, осуществляющих строительство, свидетельства о допуске к работам, влияющим на безопасность объектов капитального строительства.

Органами, уполномоченными на ведение государственного строительного надзора, в п. 2 комментируемой статьи названы:

- исполнительные органы государственной власти Российской Федерации;
- исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

При строительстве зданий и сооружений строительный надзор предполагает проверку соблюдения требований по подготовке и проведению земельных работ, работ по подготовке и закладке фундамента, особенностей подземных и надземных конструкций, а также инженерных коммуникаций, систем инженерно-технического обеспечения и оборудования.

Строительный надзор при реконструкции предполагает проверку требований и соблюдения стандартов при подготовке зданий и сооружений к реконструкции, включающих подготовку фундамента, реконструкцию инженерных сооружений, а также иных параметров объектов капитальной реконструкции.

Строительный надзор в капитальном ремонте включает проверку соответствия требованиям и стандартам выполнения работ по капитальному ремонту, восстановительным и отделочным работам. Проверяется также качество работ по замене устаревших сетей инженерно-технического обеспечения объекта капитального ремонта.

Таким образом, основной целью государственного санитарно-эпидемиологического надзора в РФ выступает обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, и задача Роспотребнадзора состоит в том что бы предупредить, обнаружить, пресечь нарушения

законодательства Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения для охраны здоровья населения и окружающей среды.

1.2 Организация федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора

Система органов федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора представляет собой единую федеральную централизованную систему, которую характеризуют единство, системность, государственность, централизация¹.

Государственный надзор, осуществляемый уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, направлен на предупреждение, обнаружение и пресечение нарушений законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (далее - санитарное законодательство) в целях охраны здоровья населения и среды обитания. Следовательно, все органы и учреждения, осуществляющие такой надзор, подчиняют свою деятельность достижению одних общих целей и результатов, при этом взаимодействуя друг с другом в рамках имеющихся полномочий.

Во главе системы органов федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора стоит федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственный санитарно-эпидемиологический надзор в Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»² Федеральная служба по надзору в сфере защиты

¹ Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

² Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 12.04.2019) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

прав потребителей и благополучия человека является органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка (далее - Роспотребнадзор).

Деятельность Роспотребнадзора регламентируется прежде всего Положением о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре¹, которое в п. 3 называет Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека органом государственного надзора (за исключением государственного надзора, осуществляемого другими органами государственного надзора). Другими словами, компетенция Роспотребнадзора, связанная с федеральным государственным санитарно-эпидемиологическим надзором, согласно формулировке приведенного положения определяется по «остаточному» принципу и является более широкой, нежели компетенция иных органов и организаций.

Пункт 1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека определяет Роспотребнадзор как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, а также по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей. Руководство деятельностью Роспотребнадзора осуществляет Правительство РФ.

Роспотребнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и

¹ Постановление Правительства РФ от 05.06.2013 № 476 (ред. от 26.10.2019) «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 24. Ст. 2999.

через свои территориальные органы и обладает полномочиями, перечисленными в гл. II Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Положение о том, что руководство деятельностью Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека осуществляет Правительство РФ, отражено также в Указе Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях России, является Федеральное медико-биологическое агентство.

В соответствии с п. 1 Положения «О Федеральном медико-биологическом агентстве» (утв. Постановлением Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 206) ФМБА России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда (в том числе при подготовке и выполнении космических полетов, проведении водолазных и кессонных работ) и населения отдельных территорий по перечню, утверждаемому Правительством РФ, в том числе функции по медико-санитарному обеспечению работников обслуживаемых организаций и населения обслуживаемых территорий (включая предоставление услуг в области курортного дела, организацию проведения судебно-медицинской и судебно-психиатрической экспертиз, трансплантацию органов и тканей человека) и организации медико-социальной экспертизы работников обслуживаемых организаций и населения обслуживаемых территорий. ФМБА находится в ведении Минздрава России.

В комментируемой норме содержится ссылка на перечень отдельных

отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и отдельных территорий РФ, на которых осуществляет надзор Федеральное медико-биологическое агентство, который утвержден Правительством РФ. Речь идет о распоряжении Правительства РФ от 21 августа 2006 г. № 1156-р «Об утверждении перечней организаций и территорий, подлежащих обслуживанию ФМБА России».

В составе системы федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора названы территориальные органы отдельных федеральных органов исполнительной власти, созданные для осуществления федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора в РФ, муниципальных образованиях, на транспорте, а также в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях РФ. В данном случае имеются в виду территориальные органы Роспотребнадзора, территориальные органы Федерального медико-биологического агентства (в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях РФ по перечню, утверждаемому Правительством РФ)¹.

Территориальным органом Роспотребнадзора является Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по субъекту РФ, которое осуществляет функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка. Управление в своей деятельности руководствуется Типовым положением о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 24 апреля 2006 г. № 308. В п. 7 Типового положения названы основные задачи Управления, в том числе организация и

¹ Шашкова О.В., Хлистун Ю.В., Савина Л.В., Кайль А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (постатейный) / под ред. О.А. Слепенковой. М.: ЭлКниги, 2015. С. 683.

осуществление надзора и контроля за исполнением обязательных требований законодательства РФ в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и в области потребительского рынка; предупреждение вредного воздействия на человека факторов среды обитания; профилактика инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) населения.

Территориальные органы Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека осуществляют координацию и контроль деятельности центров гигиены и эпидемиологии. Мероприятия по координации и контролю деятельности центров гигиены и эпидемиологии отражены в Приказе Роспотребнадзора от 10 октября 2006 г. № 332 «Об осуществлении территориальными органами Роспотребнадзора координации и контроля деятельности центров гигиены и эпидемиологии в субъектах Российской Федерации». Сроки и периодичность мероприятий по координации и контролю деятельности центров гигиены и эпидемиологии определяются планом работы территориальных органов Роспотребнадзора. Мероприятия по координации и контролю деятельности осуществляются как территориальным органом Роспотребнадзора по отношению к центру гигиены и эпидемиологии, так и отделами территориального органа по отношению к филиалам центра гигиены и эпидемиологии.

Органы государственного надзора, а также подведомственные им федеральные государственные учреждения и федеральные государственные унитарные предприятия, осуществляющие свою деятельность в целях обеспечения государственного надзора, в том числе проведение санитарно-эпидемиологических экспертиз, обследований, расследований, исследований, испытаний и иных видов оценок, составляют единую федеральную централизованную систему государственного надзора.

Еще одним элементом системы федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора являются федеральные государственные учреждения и федеральные государственные унитарные

предприятия, подведомственные федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, и осуществляющие свою деятельность в целях обеспечения указанного надзора.

В их число входят подведомственные Роспотребнадзору:

- ФГУН «Казанский научно-исследовательский институт эпидемиологии и микробиологии»;
- ФГУН «Санкт-Петербургский научно-исследовательский институт эпидемиологии и микробиологии им. Пастера»;
- ФГУН «Московский научно-исследовательский институт эпидемиологии и микробиологии им. Г.Н. Габричевского»;
- ФГУН «Екатеринбургский научно-исследовательский институт вирусных инфекций»; ФГУН «Омский научно-исследовательский институт природно-очаговых инфекций»;
- ФГУН «Хабаровский научно-исследовательский институт эпидемиологии и микробиологии»;
- ФГУН «Северо-Западный научный центр гигиены и общественного здоровья»;
- ФГУН «Екатеринбургский медицинский научный центр профилактики и охраны здоровья рабочих промпредприятий»;
- ФГУН «Федеральный научный центр гигиены им. Ф.Ф. Эрисмана»;
- ФГУН «Новосибирский научно-исследовательский институт гигиены»;
- другие, названные в Приказе Роспотребнадзора от 14 июля 2009 г. № 431 «Об утверждении Концепции научного обеспечения органов и организаций Роспотребнадзора».

В соответствии с нормами ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» проверки подразделяются на: плановые, внеплановые, документарные, выездные.

Плановые проверки проводятся не чаще 1 раза в три года. Ежегодный план проведения проверок доводится до сведения заинтересованных лиц посредством его размещения на официальном сайте Роспотребнадзора. В отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования, в социальной сфере, плановые проверки могут проводиться два и более раза в три года.

Внеплановые проверки проводятся по основаниям для их проведения, предусмотренным ч. 2 ст. 10 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Плановые и внеплановые проверки проводятся в форме документарной и (или) выездной проверки. Срок проведения документарной проверки и выездной проверки не может превышать двадцать рабочих дней.

Итак, система органов федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора является единой федеральной централизованной системой, характеризующая единство, системность, государственность, централизацию.

1.3 Права и обязанности должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор

Должностные лица вправе получать от органов власти всех уровней, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц документированную информацию по вопросам обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Для этого применяется система запросов. В последнее время распространение получает электронный документооборот, который при наличии технических возможностей используется в приоритетном порядке.

При отсутствии технических возможностей должностные лица направляют письменные запросы.

Право должностных лиц регулирует взаимодействие только с индивидуальными предпринимателями, лицами, осуществляющими управленческие функции в коммерческих или иных организациях, и должностными лицами и, по сути, реализуется только в рамках проверки. Рассматриваемое право названо также в п. 6 Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной функции по проведению проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров, утв. Приказом Роспотребнадзора от 16 июля 2012 г. № 764¹.

В распоряжении о проведении мероприятий по надзору в обязательном порядке указываются цель, задачи и предмет проведения мероприятий по надзору.

Право на посещение территории и помещения объектов, подлежащих государственному санитарно-эпидемиологическому надзору, означает свободный, беспрепятственный доступ должностных лиц к объектам, которые проверяются. Необходимо отметить, что в данном случае четко определена цель проверки - выполнение на объектах санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий.

Обследование жилых помещений проводится для проверки соответствия установленным требованиям по площади, планировке, освещенности, инсоляции, микроклимату, воздухообмену, уровням шума,

¹ Приказ Роспотребнадзора от 16.07.2012 № 764 (ред. от 05.04.2017) «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной функции по проведению проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров» // Российская газета. 2012. № 215.

вибрации, ионизирующих и неионизирующих излучений.

Право проводить отбор для исследований проб и образцов продукции, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов, чаще всего реализуется в рамках проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров, а также в рамках социально-гигиенического мониторинга.

При отборе образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды для проведения их исследований, испытаний, измерений, в рамках проведения проверок деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в обязательном порядке должны оформляться протоколы об отборе указанных образцов, проб по установленной форме и в количестве, превышающем нормы, установленные национальными стандартами, правилами отбора образцов, проб и методами их исследований, испытаний, измерений, техническими регламентами или действующими до дня их вступления в силу иными нормативными техническими документами и правилами и методами исследований, испытаний, измерений. Такое ограничение закреплено в п. 4 ст. 15 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ¹.

Проводить досмотр транспортных средств и перевозимых ими грузов, в том числе продовольственного сырья и пищевых продуктов, в целях установления соответствия транспортных средств и перевозимых ими грузов санитарным правилам названо в качестве самостоятельного права. Досмотр транспорта чаще всего производится на пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Досмотр транспорта также является важным мероприятием, реализуемым в рамках санитарно-карантинного контроля автотранспортных

¹ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

средств при наличии риска возникновения чрезвычайных ситуаций в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в частности, таких, как прибытие транспортного средства из стран, имеющих зараженные болезнями районы, и из стран, имеющих районы химических и радиационных аварий, или наличие на транспортном средстве лиц, прибывших международным рейсом из стран, имеющих зараженные болезнями районы, или прибывших из таких стран в пределах инкубационного периода.

Протоколы о нарушении санитарного законодательства составляются после выявления нарушений при наличии на то серьезных оснований. Если нарушения являются несущественными или существует вероятность возникновения нарушений в будущем, то должностные лица могут ограничиться предписанием или предупреждением.

По результатам обследования (проверки) уполномоченными должностными лицами оформляется акт проверки соблюдения санитарного законодательства, который может являться основанием для составления протокола, если в нем должным образом зафиксирован факт нарушения санитарного законодательства или неисполнения постановлений, распоряжений должностных лиц Роспотребнадзора. Как правило, протокол составляется в трех экземплярах, один из которых передается нарушителю. По результатам рассмотрения дела виновные лица могут быть привлечены к ответственности.

Право должностных лиц, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор, выдавать предписания с целью устранения нарушений и недопущения возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний.

Предписание об устранении выявленных нарушений выдается должностным лицом Роспотребнадзора, уполномоченным проводить проверку, лицу, подлежащему проверке, с указанием сроков устранения таких нарушений.

В предписании должно быть указано:

- дата и место выдачи предписания;
- фамилия, имя, отчество (при наличии) и должность должностного лица Роспотребнадзора, выдавшего предписание;
- сведения о лице, которому выдается предписание, в том числе наименование и место нахождения (адрес) проверяемого юридического лица, либо фамилия, имя, отчество (при наличии отчества) и адрес места жительства проверяемого индивидуального предпринимателя, сведения о государственной регистрации и зарегистрировавшем органе, либо фамилия, имя, отчество (при наличии отчества) и адрес места жительства проверяемого гражданина;
- положения действующих нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающие обязательные требования, нарушение которых было выявлено при проверке;
- требования, предписываемые к выполнению в целях устранения нарушения обязательных требований, и срок их исполнения;
- срок, в течение которого лицо, которому выдано предписание, должно известить должностное лицо Роспотребнадзора, выдавшее предписание, о выполнении предписания, с указанием способа такого извещения;
- порядок и сроки обжалования предписания;
- предупреждение лица, в отношении которого выдается предписание, об административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ¹ по факту невыполнения в установленный срок предписания об устранении нарушений обязательных требований.

Предписание об устранении выявленных нарушений является приложением к акту проверки и направляется лицу, в отношении которого оно вынесено, вместе с актом проверки.

Так, отказывая своим решением от 19 апреля 2011 г. по делу № А60-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

2388/2011 о признании предписания о разработке и проведении шумозащитных мероприятий недействительным Арбитражный суд Свердловской области отметил, что не соответствует действительности вывод заявителя о неисследовании административным органом при проверке влияния иных источников шума. Этот вопрос отражен проверявшим специалистом в акте проверки; довод о том, что заинтересованное лицо не вручило акт проверки для ознакомления руководителю заявителя, судом рассмотрен и отклонен, поскольку акт проверки направлен в адрес заявителя с сопроводительным письмом вместе с обжалуемым предписанием и получен заявителем. Кроме того, в ходе проверки заинтересованным лицом проводились замеры также и в квартире 109, от жильцов которой жалоб не поступало, и были зафиксированы превышения норм по шуму, что как раз и подтверждает существующую закономерность.

Должностное лицо Роспотребнадзора, выдавшее предписание, принимает меры по контролю за устранением выявленных нарушений и с этой целью организует проведение внеплановой проверки на основании истечения срока исполнения лицами, подлежащими проверке, ранее выданного предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований. Проверка по указанному основанию должна быть проведена не позднее одного месяца со дня окончания срока, в течение которого лицо, получившее предписание, должно было известить выдавшее данное предписание должностное лицо Роспотребнадзора о его выполнении.

В случае если при проведении внеплановой проверки установлено, что в установленный срок законное предписание должностного лица Роспотребнадзора об устранении нарушений не выполнено, должностное лицо Роспотребнадзора, которое проводит внеплановую проверку:

- возбуждает производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ;
- дает предписание об устранении нарушений, которые не были устранены в назначенный срок, с установлением срока для устранения

указанных нарушений.

Роспотребнадзор (его территориальные органы) обращается в суд с заявлениями в защиту прав потребителей, законных интересов неопределенного круга потребителей в связи с выявленными в результате проверки нарушениями прав потребителей в соответствии с порядком, установленным ГПК РФ.

При проведении административных процедур при исполнении государственной функции уполномоченные должностные лица Роспотребнадзора:

- определяют, в чем выражается нарушение (нарушения), нормы законов и иных нормативных правовых актов, обязательные требования которых к товарам (работам, услугам) были нарушены;
- определяют круг лиц, имеющих отношение к установленному нарушению;
- определяют юридически значимые факты, подтверждающие неисполнение обязательных требований к товарам (работам, услугам);
- определяют причинно-следственную связь между допущенным нарушением и угрозой жизни и здоровью людей, доказательства угрозы жизни и здоровью людей, последствия, которые может повлечь (повлекло) допущенное нарушение.

Принятие мер по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к административной ответственности осуществляется в порядке, установленном КоАП РФ.

Приведем пример. Так, региональная общественная организация «МГСА» обратилась с требованием о признании недействительным предписания Роспотребнадзора по г. Москве. Согласно предписанию на организацию возложена обязанность провести лабораторные и инструментальные исследования факторов производственной среды, проводимых в целях производственного контроля за соблюдением санитарных правил в РОО «МГСА». У организации отсутствовала программа

(план) производственного контроля за соблюдением санитарных правил и проведением санитарно-противоэпидемических мероприятий, а также протоколы лабораторно-инструментальных исследований и измерений факторов производственной и окружающей среды, проводимых в целях производственного контроля.

Одним из доводов организации являлось то, что Санитарные правила и СанПиН «предназначены для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в то время как МГСА является общественной организацией, какой-либо производственной деятельностью не занимается, а также не производит товары и не оказывает услуги»¹.

Установлено, что результаты проверки оформлены актом проверки, после чего постановлением Управление Роспотребнадзора по Москве признало организацию виновной в совершении административного правонарушения по ст. 6.3 КоАП РФ.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды исходили из того, что вступившими в законную силу судебными актами был подтвержден факт нарушения санитарно-эпидемиологических требований.

Из приведенного примера наглядно видно, что при выявлении существенных нарушений санитарного законодательства управления Роспотребнадзора отражают выявленные нарушения в акте, составляют протокол и выносят предписание. В случае несогласия лицо вправе обратиться в суд с требованием о признании предписания недействительным.

В случае если при проверке будут установлены признаки преступлений, связанных с нарушением санитарного законодательства, законодательства о защите прав потребителей, должностное лицо Роспотребнадзора направляет в органы прокуратуры, другие правоохранительные органы материалы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в порядке, установленном УК РФ и УПК РФ.

¹ Шашкова О.В., Хлистун Ю.В., Савина Л.В., Кайль А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (постатейный) / под ред. О.А. Слепенковой. М.: ЭлКниги, 2015. С. 261.

Делая вывод, можно сказать что должностные лица которые осуществляют федеральный государственные санитарно-эпидемиологический надзор, обладают большими полномочиями и несут ответственность за соблюдение своих обязанностей, ведь ненадлежащее исполнение этих полномочий, может повлечь недействительность результатов контрольно-надзорного мероприятия.

2 ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ СОБЛЮДЕНИЯ И НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОМ БЛАГОПОЛУЧИИ НАСЕЛЕНИЯ

2.1 Проблемы правового обеспечения соблюдения и надзора за исполнением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения

При планировке и застройке городских и сельских поселений должно предусматриваться создание благоприятных условий для жизни и здоровья населения посредством комплексного благоустройства городских и сельских поселений и реализации иных мер по предупреждению и устранению вредного воздействия на человека факторов среды обитания. К таким мерам относится в том числе установление санитарно-защитных зон (далее - СЗЗ), регулирование которых существовало еще в советском законодательстве.

Первое упоминание о существовании института СЗЗ можно увидеть в Инструкции для органов Государственной санитарной инспекции и санитарно-противоэпидемической службы по контролю за проведением мероприятий в области охраны атмосферного воздуха населенных мест от загрязнения промышленными выбросами и отходами, принятой в 1950 году.

По своей природе, с учетом пункта 18 части 1 статьи 105 Земельного кодекса Российской Федерации¹ (далее - ЗК РФ), СЗЗ должна

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

квалифицироваться в качестве одного из видов зон с особыми условиями использования территории (далее также - ЗОУИТ). По мнению авторов «Юридического справочника застройщика», «до недавнего времени законодательством было предусмотрено два способа определения размера СЗЗ: в соответствии с указанными в СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 нормативными размерами для различного рода объектов (нормативная или ориентировочная СЗЗ) либо на основании проекта СЗЗ, разрабатываемого правообладателем объекта, в связи с которым подлежит установлению СЗЗ. При этом в последнем случае изначально на основании проекта СЗЗ устанавливалась расчетная (предварительная) СЗЗ, а в дальнейшем по результатам наблюдений и измерений утверждалась установленная (окончательная) СЗЗ». В настоящее время, с момента вступления в силу Постановления Правительства Российской Федерации от 3 марта 2018 года № 222 «Об утверждении Правил установления СЗЗ и использования земельных участков, расположенных в границах СЗЗ», установление нормативных СЗЗ без разработки проекта СЗЗ не представляется возможным.

Существование СЗЗ может значительно ограничить возможности для осуществления градостроительной деятельности в населенных пунктах, помешать формированию комфортной городской среды. В связи с этим возникает следующий вопрос: какие СЗЗ подлежат отображению в градостроительной документации (правилах землепользования и застройки, проектах планировки (далее - ППТ) и межевания территории (далее - ПМТ), генеральных планах) и должны учитываться при осуществлении градостроительной деятельности?

Представляется, что в настоящее время *de lege lata* (то есть с точки зрения существующего законодательства) может быть воспринята позиция, согласно которой СЗЗ подлежат лишь отображению, а не установлению в градостроительной документации (точнее, ЗОУИТ подлежат отображению в материалах по обоснованию к градостроительной документации). Установление же границ СЗЗ происходит в соответствии с нормами

законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Указанная позиция подтверждается как положениями существующего законодательства, так и судебной практикой.

Например, в решении Красноярского краевого суда от 12 февраля 2019 года по делу № 3а-62/2019 делается вывод о том, что границы ЗОУИТ, в том числе СЗЗ, устанавливаются в соответствии с российским законодательством. ПЗЗ не устанавливаются, а лишь отображаются на карте градостроительного зонирования. На разграничение процесса установления ЗОУИТ и их отображения в градостроительной документации также обращает внимание и высшая судебная инстанция. Так, в Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2018 года № 4-АПГ18-3 делается вывод о том, что на схеме территориального планирования субъекта Российской Федерации не могут быть отображены зоны с особыми условиями использования территории от объекта федерального значения, которые не установлены на федеральном уровне.

О том, что ЗОУИТ в градостроительной документации лишь отображаются, свидетельствует и Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2019 года № 9-АПА19-4.

Вместе с тем необходимо отметить, что существует и иная позиция - обращается внимание на утрату возможности установления юридически значимых границ СЗЗ непосредственно в градостроительной документации.

Такая возможность была упразднена в 2011 году вследствие принятия Федерального закона от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» и до сих пор не восстановлена¹.

¹ Башарин А.В. Проблемы отображения санитарно-защитных зон в градостроительной документации. Комментарий к Апелляционному определению Верховного Суда Российской Федерации от 17.10.2018 № 64-АПГ18-7 // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 12. С. 97 - 110.

Как отмечает Э.К. Трутнев, «следует сохранить два уровня определения размеров СЗЗ, но изменить правовой статус соответствующих документов. Первый уровень: границы СЗЗ, определяемые в документах территориального планирования должны стать юридически значимыми - должны порождать правовые последствия. Второй уровень: правообладатели недвижимости, вокруг которой установлены посредством документов территориального планирования юридически значимые границы СЗЗ (внесенные в Единый государственный реестр недвижимости (далее также - ЕГРН), имеют право подготавливать проекты СЗЗ, обосновывая необходимость уменьшения их площади ввиду совершенствования технологии. После утверждения таких проектов уменьшенные границы СЗЗ также вносятся в ЕГРН и становятся основанием для освобождения правообладателей недвижимости от предоставления компенсаций в отношении недвижимости, расположенной за пределами уменьшенной по площади СЗЗ»¹.

Попытаюсь дать ответ на вопрос, какие СЗЗ подлежат отображению в градостроительной документации исходя из анализа Апелляционного определения Верховного Суда Российской Федерации от 17 октября 2018 года № 64-АПГ18-7, в котором судом был сделан вывод о том, что отображению в генеральном плане и правилах землепользования и застройки (далее - ПЗЗ) подлежат только установленные СЗЗ.

Необходимо отметить, что настоящая статья представляет собой комментарий к правовой позиции высшей судебной инстанции - акту правоприменения, в которой рассматривается позиция высшего органа судебной власти по конкретному вопросу. При написании настоящей статьи не преследовались цели исследования всего перечня проблем, связанных с институтом СЗЗ, что не препятствует возможности сделать вывод о необходимости совершенствования существующего законодательства в

¹ Трутнев Э.К. Градорегулирование: правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. М.: Институт экономики города, 2019. С. 223.

области СЗЗ на основе анализа практики высшей судебной инстанции. Кроме того, автор полагает, что, несмотря на значение, которое имеет в настоящее время практика высшей судебной инстанции, совершенствование законодательства продолжает оставаться в первую очередь прерогативой законодательной, а не судебной власти.

Необходимо отметить, что согласно статье 15 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суды разрешают административные дела на основании Конституции Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, должностных лиц, а также нормативных правовых актов организаций, которые в установленном порядке наделены полномочиями на принятие таких актов.

Гражданин Станков И.Б. (далее - административный истец) обратился в Сахалинский областной суд с административным исковым заявлением, в котором с учетом уточнения требований просил признать недействующим генеральный план городского округа «Город Южно-Сахалинск» в части утверждения СЗЗ от объектов производственной зоны на «Карте административных границ, границ территорий и земель, функциональных зон и ограничений использования территорий» в границах земельного участка (имеющего определенный кадастровый номер и адрес). Также он просил признать недействующими ПЗЗ на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск» в части утверждения СЗЗ от объектов производственной зоны на «Карте градостроительного зонирования территории города Южно-Сахалинска» в границах принадлежащего ему на праве аренды земельного участка.

Административный истец указывал на то, что СЗЗ для производственных объектов надлежащим образом не устанавливались, вместе с тем расположение земельного участка в границах указанных зон препятствует ему выкупить названный земельный участок.

Решением Сахалинского областного суда от 29 мая 2018 года административное исковое заявление удовлетворено с указанием на то, что отображение в ПЗЗ и генеральном плане СЗЗ, не утвержденной в установленном порядке, противоречит актам большей юридической силы. Не согласившись с этим решением суда, администрация города Южно-Сахалинска просила отменить решение суда первой инстанции, принять новый судебный акт об отказе в удовлетворении требований административного истца.

Дело было окончательно разрешено следующим образом: решение Сахалинского областного суда от 29 мая 2018 года было оставлено без изменения.

При анализе Определения Верховного Суда Российской Федерации от 17 октября 2018 года № 64-АПГ18-7¹ необходимо учитывать краткость его мотивировочной части, что предопределяет необходимость обращения к аналогичной судебной практике, научной литературе по вопросам установления СЗЗ.

Суд указывает на то, что устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации СЗЗ относятся к ЗОУИТ (п. 4 ст. 1 ГрК РФ) и отображаются на картах генерального плана муниципального образования в составе материалов по его обоснованию (п. 7 ч. 8 ст. 23 ГрК РФ).

Характеристики ЗОУИТ включаются в положение о территориальном планировании генерального плана в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением объектов местного значения (п. 1 ч. 4 ст. 23

¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17.10.2018 № 64-АПГ18-7 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons> (Дата обращения: 23.12.2019)

ГрК РФ), а также в материалы по обоснованию генерального плана в текстовой форме, если установление таких зон требуется в связи с размещением объектов федерального, регионального или местного значения (пункты 4 и 5 ч. 7 ст. 23 ГрК РФ).

Таким образом, в своем решении высшая судебная инстанция еще раз воспроизводит положения существующего законодательства о том, что СЗЗ в градостроительной документации лишь отображаются, а не устанавливаются.

Следует согласиться с учеными, отмечающими, что выполнение требования ГрК РФ об отображении СЗЗ в качестве ЗОУИТ и о введении ограничений на использование земельных участков становится весьма затруднительным в связи с наличием значительного количества правовых коллизий. Как отмечают авторы «Юридического справочника застройщика», «внесение сведений о СЗЗ в генеральный план поселения является не очень удачным вариантом, так как в силу особенностей СЗЗ они подвержены корректировке, и в этом случае надо будет либо вносить изменения в генеральный план поселения, либо будут существенные расхождения в градостроительной документации. Например, в Ростове-на-Дону санитарно-защитные зоны включены в генеральный план, и степень актуальности этой информации крайне мала, так как изменения в генеральный план не успевают за корректировкой СЗЗ». В существующей в настоящее время практике высшего судебного органа неоднократно встречается позиция, согласно которой развитие территорий имеет многоплановый и динамичный характер, что определяет необходимость корректировки базовых градостроительных решений. Приведенная позиция заставляет задуматься над вопросом о ценности отображения ЗОУИТ (в частности, СЗЗ) на картах в составе ПЗЗ и генерального плана при условии, что их расположение все равно не является актуальным.

Также следует сказать о том, что в федеральном законодательстве лишь относительно недавно появилась процедура упрощенного внесения изменения в ПЗЗ (через их уточнение) с целью обеспечения корректного

отображения ЗОУИТ (ч. 9 ст. 33 ГрК РФ).

Применительно к генеральным планам в существующем законодательстве эта процедура отсутствует. Таким образом, несмотря на то, что *de lege lata* (то есть с точки зрения существующего закона) в настоящее время существует необходимость отображения СЗЗ на картах ПЗЗ и генерального плана, сведения об отображаемых СЗЗ не всегда соответствуют реальной градостроительной ситуации.

Принимая во внимание необходимость отображения СЗЗ на картах генерального плана, включение характеристик СЗЗ в положение о территориальном планировании, а также в результате анализа пункта 6 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1 статьи 12 Закона № 52-ФЗ судебная коллегия соглашается с выводом суда первой инстанции о том, что вопросы установления размера и границ СЗЗ не отнесены к полномочиям органов местного самоуправления, а отображению в документах территориального планирования и градостроительного зонирования подлежат зоны с особыми условиями использования территории, которые установлены с соблюдением требований соответствующего законодательства. Представляется, что вывод, высказанный судебной коллегией, является чрезвычайно важным, так как его реализация препятствует отображению в документах территориального планирования и градостроительного зонирования расчетных, предварительных СЗЗ, открывает возможности для оспаривания актов, предусматривающих отображение подобных СЗЗ заинтересованными лицами.

Вопрос о том, что считать СЗЗ установленными с соблюдением требований существующего законодательства, требует дальнейшего изучения в контексте возможности отображения на картах генеральных планов и ПЗЗ так называемых «ранее установленных ЗОУИТ», то есть ЗОУИТ, которые в силу части 8 статьи 26 Федерального закона от 3 августа

2018 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон № 342-ФЗ) считаются установленными до 1 января 2022 года в случае отсутствия сведений о них в ЕГРН, в том числе нормативным правовым актом, предусматривающим установление ЗОУИТ в границах, установленных указанным актом, без принятия решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления об установлении таких зон либо согласования уполномоченным органом исполнительной власти границ ЗОУИТ. В качестве подобного нормативного правового акта может рассматриваться в том числе неотмененный СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03. Он отвечает признакам нормативного правового акта, указанным в пункте 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

Проблеме отображения расчетных, предварительных СЗЗ (нормативных ЗОУИТ) в документах градостроительного зонирования было уделено внимание в докладе А.Н. Береговских «Влияние зон с особыми условиями использования территории на эффективность управления недвижимостью и ее создание», в котором отмечается следующее: «На картах генерального плана отображаются как установленные, так и нормативные ЗОУИТ, а на карте градостроительного зонирования только установленные зоны (за исключением Артемовского городского округа Владивостокской Агломерации)».

Основным же источником сведений о расчетных, нормативных СЗЗ, а также документами, отображающими такие СЗЗ, должны будут стать не документы градостроительного зонирования и территориального планирования, а документация по планировке территории - ППТ И ПМТ (ст. 41 ГрК РФ). Эта позиция основана на анализе норм законодательства,

действующих в настоящее время. Так, согласно пункту 6 части 4 статьи 42 ГрК РФ материалы по обоснованию ППТ содержат схему границ ЗОУИТ. Пунктом 2 части 7 статьи 43 ГрК РФ устанавливается, что границы ЗОУИТ отображаются на чертежах в составе материалов по обоснованию ПМТ.

В силу части 2 статьи 41.1 ГрК РФ при подготовке документации по планировке территории до установления границ ЗОУИТ (в том числе СЗЗ) учитываются размеры этих зон и ограничения по использованию территории в границах таких зон, которые устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации. Последствия подобного учета ЗОУИТ (в частности, СЗЗ) для правообладателей недвижимости представляются неоднозначными.

С одной стороны, можно сделать вывод о том, что такой учет должен иметь исключительно информационный характер и не может быть направлен на ограничение прав физических и юридических лиц. В пользу подобного подхода свидетельствует в том числе пункт 25 Постановления Правительства Российской Федерации от 3 марта 2018 года № 222 «Об утверждении Правил установления СЗЗ и использования земельных участков, расположенных в границах СЗЗ» (далее - Постановление № 222), в соответствии с которым СЗЗ и ограничения использования земельных участков, расположенных в ее границах, считаются установленными со дня внесения сведений о такой зоне в Единый государственный реестр недвижимости, а также переходные положения Постановления № 222. Одно лишь отображение СЗЗ в градостроительной документации не влечет ограничение прав.

С другой стороны, необходимо помнить о том, что статья 2 Конституции Российской Федерации провозглашает, что права и свободы человека являются высшей ценностью. В России каждый имеет право на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, а в соответствии с пунктами 1 и 4 части 1 статьи 104 ЗК РФ защита здоровья и охрана окружающей среды провозглашаются целями установления ЗОУИТ. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая

2015 года № 9-П делается вывод о том, что значимым ориентиром для разрешения коллизии законов в контексте конституционных предписаний в любом случае является требование о приоритетности прав и свобод человека и гражданина, которые, в частности, определяют смысл, содержание и применение законов.

С учетом изложенного заслуживает внимания точка зрения юристов, полагающих по меньшей мере спорными ситуации, при которых возможно осуществление строительства в границах СЗЗ лишь на том основании, что соответствующая СЗЗ не внесена ЕГРН. Судебная практика по части 2 статьи 41.1 ГрК РФ к настоящему времени незначительна. Например, в Постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 19 сентября 2018 года № Ф04-3487/2018 по делу № А03-18623/2017 делается вывод о том, что указание заявителем жалобы на судебную практику по конкретному делу не может быть принято во внимание, поскольку касается иных фактических обстоятельств спора, и в ней не могли быть учтены позднее вступившие в силу положения части 2 статьи 41.1 ГрК РФ, предписывающие учитывать СЗЗ, обязательность установления которой предписана нормативным актом, в том числе в случае, если границы такой СЗЗ в установленном порядке не определены.

По результатам анализа Апелляционного определения Верховного Суда Российской Федерации представляется возможным сделать следующие выводы.

На уровне генеральных планов и ПЗЗ подлежат отображению лишь утвержденные в установленном порядке СЗЗ. Нормативные и расчетные СЗЗ в этих документах отображению не подлежат. В целях учета позиции Верховного Суда Российской Федерации органам государственной власти можно рекомендовать обеспечить внесение изменений в генеральный план и ПЗЗ в части исключения отображения нормативных и расчетных СЗЗ.

Застройщики, чьи права на осуществление градостроительной деятельности оказались нарушенным в результате отображения нормативных

и расчетных СЗЗ в генеральных планах и ПЗЗ, могут оспаривать отображение нормативных и расчетных СЗЗ на картах ПЗЗ и генерального плана, при этом следует учесть, что оспаривание ПЗЗ и генеральных планов осуществляется по правилам главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Также следует сказать о том, что позиция, содержащаяся в Определении Верховного Суда Российской Федерации, имеет взаимосвязь с правовой нормой, содержащейся в части 13 статьи 26 Закона № 342-ФЗ, в соответствии с которой с 1 января 2020 года определенные в соответствии с требованиями законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения ориентировочные, расчетные (предварительные) СЗЗ прекращают существование, а ограничения использования земельных участков в них не действуют. Собственники зданий, сооружений, в отношении которых были определены ориентировочные, расчетные (предварительные) СЗЗ, до 1 октября 2019 года обязаны были обратиться в органы государственной власти, уполномоченные на принятие решений об установлении СЗЗ, с заявлениями об установлении санитарно-защитных зон или о прекращении существования ориентировочных, расчетных (предварительных) СЗЗ с приложением документов, предусмотренных положением о СЗЗ.

Основными источниками сведений о СЗЗ, не утвержденных в установленном порядке, должна стать документация по планировке территории (ППТ и ПМТ).

При покупке (заключении договоров аренды) земельных участков с утвержденной документацией по планировке территории рекомендуется обращать внимание на отображение в ней нормативных и расчетных СЗЗ. Указанное обстоятельство особенно важно ввиду того, что в настоящее время учет СЗЗ в ППТ и ПМТ имеет не только информационный характер, фактически он осуществляется с целью ограничения прав правообладателей земельных участков.

Анализ вопроса о том, какие именно СЗЗ подлежат отображению в градостроительной документации, еще раз заставляет нас обратиться к необходимости поиска баланса между частными и публичными интересами в рассматриваемой сфере, то есть между интересами правообладателей земельных участков и публичным интересом в обеспечении санитарного благополучия, охраны здоровья населения. Как отмечает Конституционный Суд Российской Федерации в Определении, регламентация градостроительной деятельности направлена в первую очередь на обеспечение комфортной среды обитания, комплексного учета потребностей населения и территорий в развитии и необходима для согласования государственных, общественных и частных интересов в этой области в целях обеспечения благоприятных условий проживания. При осуществлении правового регулирования в области градостроительной деятельности должно обеспечиваться соблюдение общеправового принципа правовой определенности, предполагающего в том числе обеспечение возможности для участников градостроительных отношений предвидеть последствия своего поведения, быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты. Кроме того, должно обеспечиваться соблюдение принципа доверия граждан и юридических лиц к действиям государства, согласно которому необходимо обеспечить сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также предоставление гражданам в случае необходимости возможности в течение некоего разумного переходного периода адаптироваться к вносимым в законодательство изменениям.

Учитывая изложенное, а также принимая во внимание признаваемую на уровне практики высшей судебной инстанции широкую свободу усмотрения государства в области политики городского планирования, обустройства территории, представляется целесообразным обеспечить

принятие следующих законодательных изменений, направленных на обеспечения баланса частных и публичных интересов при отображении СЗЗ. При этом необходимо отметить, что само по себе принятие этих изменений не препятствует масштабному преобразованию законодательства о СЗЗ, например, в соответствии с предложенной Э.К. Трутневым программой исправления ошибок о градорегулировании¹. Преобразование законодательства направлено на устранение существующей правовой неопределенности в столь «чувствительных» сферах, как санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, установление надлежащего баланса между публичными интересами и интересами правообладателей земельных участков, а также лиц, ожидающих инвестиции для реализации строительных проектов.

Такой подход согласуется и с позицией Европейского суда по правам человека, по мнению которого, если речь идет об общем интересе, публичным властям надлежит действовать своевременно, надлежащим образом и максимально последовательно; ошибки или просчеты государственных органов должны служить выгоде заинтересованных лиц, особенно при отсутствии иных конфликтующих интересов; риск любой ошибки, допущенной государственным органом, должно нести государство, и ошибки не должны устраняться за счет заинтересованного лица.

Таким образом, могут быть сформулированы следующие предложения по изменению существующего законодательства.

Признание на уровне законодательства возможным заключение соглашений о согласовании документации по планировке территории с принятием застройщиком обязательств по организации последующего сокращения размера СЗЗ. На допустимость заключения таких соглашений, представляющих собой проявление административной диспенсации, то есть возможности отступления от норм существующего законодательства,

¹ Трутнев Э.К. Градорегулирование: правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. М.: Институт экономики города, 2019. С. 345.

указывалось еще в дореволюционной литературе. Так, М.Д. Загряцков отмечает, что эти дополнительные определения (которые в некоторых случаях представляются как отсрочка, а чаще как обязательство к исполнению определенного действия или как ограничения права собственности) могут основываться не только на нормах закона, но и на заявлении частного лица, которому с принятием добровольных обязательств предоставляется возможность отступления от общих норм закона в желательном для него смысле в тех случаях, когда такая индивидуализация требований закона зависит от дискреционного усмотрения органов администрации¹.

Принимая во внимание и то, что в судебной практике существует позиция, согласно которой в настоящее время часть 2 статьи 41.1 ГрК РФ имеет не только информационный характер, но и ограничивает использование земельных участков правообладателями, могут возникать ситуации, приводящие к неэффективному использованию городских земель, когда застройщик на стадии разработки документации по планировке территории будет вынужден руководствоваться параметрами расчетной, ориентировочной СЗЗ даже при наличии возможности ее окончательного установления в меньших границах, что ведет к невозможности реализации в документации по планировке территории наиболее эффективных и рациональных планировочных решений.

Во избежание подобных ситуаций предлагаю дополнить существующее законодательство положениями, допускающими возможность заключения соглашений между застройщиками и органами государственной власти, утверждающими документацию по планировке территории о возможности согласования создания объектов, размещение которых в границах СЗЗ запрещено, в границах расчетных, ориентировочных СЗЗ при условии принятия застройщиком добровольного обязательства обеспечить

¹ Загряцков М.Д. Земельная политика городского самоуправления в Германии: строительное право, как фактор городского землеустройства. С приложением 8 планов. М.: Тип. «Культура», 1913. Т. 1. С. 272.

сокращение расчетного, ориентировочного размера СЗЗ таким образом, чтобы объекты, размещение которых в СЗЗ запрещено, находились за ее границами.

При этом возможность сокращения СЗЗ должна подтверждаться расчетом, предоставляемым застройщиком до момента заключения соглашения, для предотвращения ситуаций последующей невозможности сокращения СЗЗ. Следует сказать, что признание на уровне законодательства подобных соглашений не исключает необходимости их классификации. Представляется, что их квалификация в качестве гражданско-правовых сделок не представляется возможной. Так, еще в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 4606/13 по делу № А75-4586/2011 констатировалось, что соглашения, предметом которых является констатация наличия у публично-правового образования определенной компетенции в сфере градостроительства, предоставления земельных участков и т.п., а также выражение публичным образованием готовности исполнять обязанности, установленные градостроительным и земельным законодательством, не являются гражданско-правовыми сделками.

С учетом изложенного требует дальнейшего развития доктрина об административных (публично-правовых) договорах в российском праве.

Баланс интересов сторон при заключении таких соглашений будет обеспечиваться в том числе с учетом действия пункта 3 части 3 статьи 42 ГрК РФ, предусматривающего, что основная часть ППТ содержит положения об очередности планируемого развития территории с указанием этапов проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения и этапов строительства, реконструкции, необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры, в том числе объектами, включенными в программы

комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, программы комплексного развития транспортной инфраструктуры, программы комплексного развития социальной инфраструктуры. Использование положений об очередности планируемого развития территории позволит минимизировать риски «недобросовестных действий» субъектов градостроительной деятельности, которые, осуществив создание жилья, будут апеллировать к невозможности создания объектов инфраструктуры, обусловленной нахождением земельных участков, на которых должны размещаться соответствующие объекты, в границах СЗЗ.

Таким образом, еще на стадии подготовки документации по планировке территории необходимо обеспечить принятие взаимосогласованных решений, обеспечивающих безопасность и санитарное благополучие населения, с одной стороны, и эффективное использование территорий - с другой.

«Стимулирование» правообладателей объектов, требующих установления СЗЗ, к обращению в государственные органы за их установлением. Частью 13 статьи 26 Закона № 342-ФЗ предписывалось сделать это до 1 октября 2019 года. Вместе с тем существующее законодательство не предусматривает ответственность за неисполнение этой обязанности.

Представляется, что такая ответственность должна быть установлена. В пользу необходимости установления подобной ответственности свидетельствует и то, что существующее в части 13 статьи 26 Закона № 342-ФЗ указание на то, что с 1 января 2020 года определенные в соответствии с требованиями законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения ориентировочные, расчетные (предварительные) СЗЗ прекращают существование, а ограничения использования земельных участков в них не действуют, следует признать удачным лишь при его применении в отношении недействующих производств.

Применение же указанной нормы в отношении функционирующих производств при отсутствии административной ответственности за необращение с заявлением об отсутствии СЗЗ может создать угрозу для здоровья и санитарного благополучия населения, открыть возможности для «бесконтрольной» застройки земель рядом с функционирующими промышленными производствами. Установление такой ответственности может быть осуществлено в новом кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Представляется, что крупные штрафы, а также установление возможности временного запрета, административного приостановления деятельности в отношении объекта правообладателя, который не выполнил свою обязанность по установлению СЗЗ, позволят обеспечить необходимую степень контроля публичной власти за установлением СЗЗ.

Введение переходного периода, предусматривающего отображение нормативных ЗОУИТ в ПЗЗ.

Необходимо учесть, что в настоящее время не представляется возможным говорить о достижении стопроцентной обеспеченности территорий населенных пунктов документацией по планировке территории.

Итак, делаю вывод о том что, во избежание возникновения ситуации правовой неопределенности, при которой нормативные ЗОУИТ перестанут отображаться на картах ПЗЗ и генерального плана, а получение информации о них из документации по планировке территории будет невозможным ввиду отсутствия соответствующей документации, следует согласиться с предложениями специалистов из «ИТП Град» о необходимости установления границ нормативных ЗОУИТ в ПЗЗ и внесения их границ в ЕГРН по мере уточнения границ правообладателями объектов и иными заинтересованными лицами. Представляется, что необходимость отображения нормативных ЗОУИТ (в том числе СЗЗ) на картах градостроительного зонирования может быть закреплена на уровне ГрК РФ и должна рассматриваться в качестве «временного регулирования», позволяющего гражданам и юридическим

лицам адаптироваться к вносимым изменениям и направленного на реализацию общеправового принципа поддержания доверия граждан и юридических лиц к действиям государства.

2.2 Проблемы ответственности в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения

С 17 июня 2019 г. увеличились штрафы за нарушения при обращении с отходами. Наказания за некоторые из них теперь достигают 1 млн руб. Также предусмотрены штрафы за неуплату экологического сбора и непредставление отчетности в Росприроднадзор. Например, за неуплату экологического сбора минимальный штраф для компаний составит 500 000 руб. Такие поправки содержатся в Федеральном законе от 17.06.2019 № 141-ФЗ.

Президент РФ подписал поправки в КоАП РФ о штрафах за нарушения требований при обращении с отходами (Федеральный закон от 17.06.2019 № 141-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», далее - Закон № 141-ФЗ). Закон с изменениями вступил в силу 17.06.2019.

В КоАП РФ включили новые статьи о нарушениях при обращении с отходами. Теперь этот вопрос регулируют:

- ст. 6.35 КоАП РФ (о нарушении санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами);
- ст. 8.2 КоАП РФ (о несоблюдении требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами);
- ст. 8.2.3 КоАП РФ (о несоблюдении требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами животноводства).

В прежней редакции КоАП РФ содержалась только ст. 8.2 о несоблюдении экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами. За все эти

нарушения была предусмотрена одна ответственность. Максимальный штраф для компаний составлял 250 000 руб.

Еще в Законе № 141-ФЗ предусмотрены штрафы, связанные с экологическим сбором. Во-первых, за непредставление или несвоевременное представление отчетности о выполнении нормативов утилизации отходов от использования товаров или деклараций о количестве выпущенных в обращение на территории РФ товаров или упаковки. За такое правонарушение должностных лиц оштрафуют на сумму от 300 до 6 000 руб., индивидуальных предпринимателей - от 50 000 до 70 000 руб., юридических лиц - от 70 000 до 150 000 руб.

Если отчетность будет представлена не полностью или с недостоверными сведениями, то штраф для должностных лиц составит ту же сумму - от 3 000 до 6 000 руб., а для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц - двукратный размер суммы сбора по каждой группе товаров, группе упаковки товаров, подлежащего уплате производителями товаров, импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров. Однако для индивидуальных предпринимателей такой штраф должен быть не менее 100 000 руб., для юридических лиц - не менее 250 000 руб.

Во-вторых, поправками предусмотрены штрафы за неуплату экологического сбора. Такой сбор должны платить юридические лица и индивидуальные предприниматели, которые занимаются производством либо импортом изделий, а также упаковкой изделий, подлежащих утилизации после утраты ими потребительских качеств, и не утилизируют эти изделия самостоятельно. Например, для юридических лиц штраф составляет трехкратный размер неуплаченной суммы сбора по каждой группе товаров, группе упаковки, но не менее 500 000 руб.

Еще установлены отдельные штрафы за нарушение требований в области охраны окружающей среды при обращении с веществами, разрушающими озоновый слой, а также при производстве, обращении или

обезвреживании потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов.

Актуальность рассматриваемой нами темы обусловлена тем, что в последние годы государство взяло под усиленный контроль сферу в области по утилизации отходов. Так, с 1 января 2019 года по всей стране стартовала «мусорная реформа».

Необходимость усиления механизмов регулирования в области сбора и утилизации мусора вызвана ростом отходов, свалок и отсутствием переработки вторичного сырья, а также наличием обширного количества незаконных свалок.

Вследствие вышеуказанного государство взялось за тщательный контроль, заключающийся в:

- сборе и утилизации отходов специализированными операторами, имеющими лицензию;
- усилении контроля за сдачей отходов компаниями и даже офисами;
- раздельном сборе отработанного сырья;
- обязанности по сбору и утилизации мусора государство переложило с муниципальных служб на специальные компании - операторов регионального назначения.

Последствием реагирования государства является увеличение нормативно-правовых актов регулирующих данную сферу, в частности включение соответствующих статей в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, а также рост штрафов за административное правонарушение в данной области. Так, в 2019 году в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях были добавлены ст. ст. 6.35, 8.2.2, 8.2.3, регулирующие ответственность за нарушение требований в области окружающей среды.

Далее рассмотрены наиболее значимые выводы из судебной практики по спорам об обращении отходов производства и потребления.

Ответственность за нарушение законодательства в сфере отходов

достаточно высока, так как помимо привлечения к административной ответственности предусмотренной КоАП РФ нарушитель обязан возместить вред причиненный окружающей среде.

Обстоятельства дела: комитетом государственного экологического надзора Ленинградской области в рамках проведения планового (рейдового) осмотра, обследования территории зафиксировано проведение работ по накоплению, сортировке, сжиганию отходов производства и потребления на территории земельного участка.

На участке зафиксировано сжигание в печах кустарного производства, открытым способом отходов производства и потребления. В непосредственной близости от печей осуществляется деятельность по подвозке (доставке) к печам отходов посредством дизельного автопогрузчика для целей сжигания. В момент осмотра в ковше указанного автопогрузчика складированы отходы производства и потребления, представляющие собой: древесные отходы от сноса и разборки зданий; тару деревянную, утратившую потребительские свойства незагрязненная; отходы прочих теплоизоляционных материалов на основе минерального волокна незагрязненные.

Также в момент осмотра на участке зафиксировано накопление непосредственно на почве и захоронение (с целью отсыпки, уплотнения территории Участка) отходов производства и потребления.

Экспертом на основании исследованных проб, в соответствии с Методикой исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, утвержденной Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 08.07.2010 № 238, произведен расчет размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды.

Таким образом, в результате сброса, размещения отходов производства и потребления на земельном участке нанесен ущерб почвам как объекту охраны окружающей среды, который в стоимостном размере составляет 45

630 000,00 руб. (решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 18 октября 2018 года по делу № А56-92600/2018).

Законодателем установлена презумпция причинения вреда почвам самим фактом захламления почв отходами производства и потребления вне зависимости от концентраций загрязняющих веществ в самой почве¹.

Обстоятельство, что нарушитель был привлечен к административной ответственности, а также устранил допущенные нарушения путем вывоза с земельного участка отходов производства, не свидетельствует о восстановлении нарушенного состояния почвы как объекта окружающей среды, равным образом как и уплата денежной суммы в счет возмещения вреда окружающей среде не освобождала бы нарушителя от обязанности убрать отходы производства с принадлежащего ему земельного участка.

Обстоятельства дела: Липецкий межрайонный природоохранный прокурор обратился в суд с иском в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц к Мраеву М.В. о возмещении вреда, причиненного окружающей среде.

2 февраля 2017 г. Управлением экологии и природных ресурсов Липецкой области проведено обследование земельного участка и установлено наличие на площади 1 800 кв. м навала из лома кирпичной кладки от сноса и разборки зданий средней высотой 0,3 м.

Отказывая в удовлетворении исковых требований, суд первой инстанции исходил из того, что факт причинения вреда окружающей среде не доказан. Оценив заключение эксперта от 17 апреля 2018 г. № 0327-18, суд указал, что какого-либо негативного изменения состояния почвы вследствие временного размещения на земельном участке лома кирпичной кладки от сноса и разборки зданий экспертом не выявлено. При проведении экспертизы наличие данных отходов на спорном земельном участке не установлено. Ответчиком представлены доказательства передачи указанного выше лома в

¹ Постановление арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 11 октября 2018 г. по делу № А27-4045/2017 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons> (Дата обращения: 23.12.2019)

специализированную организацию.

Отменяя решение суда первой инстанции и принимая по делу новое решение об удовлетворении иска, Судебная коллегия по гражданским делам Липецкого областного суда, исследовав и оценив доказательства, признала установленным факт причинения Мраевым М.В. вреда окружающей среде путем расположения на принадлежащем ему и не предназначенном для этих целей земельном участке отходов производства в виде лома кирпичной кладки на площади 1 800 кв. м объемом 650 тонн.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации полностью поддержала выводы суда апелляционной инстанции.

Сам факт нахождения на почвах отходов производства предполагает причинение вреда почве как сложному объекту окружающей среды, включающему множество взаимодействующих между собой компонентов, в том числе воздуха, воды и живых организмов, а значит, в любом случае нарушает естественные плодородные и иные свойства почвы. Освобождение почвы от отходов производства в силу природных особенностей само по себе не означает восстановление нарушенного состояния окружающей среды. На лице, деятельность которого привела к загрязнению или иной порче земельного участка, лежит обязанность как привести земельный участок в первоначальное состояние, так и возместить вред, причиненный окружающей среде.

Также судом установлено, что деятельность ответчика по размещению отходов производства была пресечена путем привлечения к административной ответственности, что не может являться основанием освобождения его от обязанности возместить вред¹.

Нужно учитывать, что при предъявлении искового заявления о возмещении вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей

¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 09.04.2019 № 77-КГ19-1 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons> (Дата обращения: 23.12.2019)

среды, необходимо установить, надлежащим ли истцом подано заявление, так как в практике встречаются случаи отказа в удовлетворении исковых требований именно на основании подачи заявления надлежащим истцом.

В рассматриваемом споре арбитражные суды пришли к обоснованному выводу о том, что Росприроднадзор является в рассматриваемом случае ненадлежащим истцом.

При таких обстоятельствах арбитражные суды правомерно отказали в удовлетворении искового заявления Росприроднадзора о взыскании с общества ущерба в размере 6 672 000 000 руб.

Обстоятельства дела: Росприроднадзор обратилось в Арбитражный суд Кемеровской области с исковым заявлением к открытому акционерному обществу «Угольная компания «Кузбассразрезуголь» о возмещении вреда, причиненного почве как объекту охраны окружающей среды, в размере 6 672 000 000 руб.

В период с 01.09.2015 по 26.10.2015 Росприроднадзором проведена плановая выездная проверка соблюдения требований законодательства в сфере природопользования, в ходе которой установлен факт несанкционированного размещения ОАО «Угольная компания «Кузбассразрезуголь» под внешним автоотвалом на указанных землях площадью 479 903,69 кв. м отходов производства и потребления (вскрышная порода) в объеме 1 042 500 тонн, о чем составлен акт проверки от 26.10.2015.

Согласно пункту 2 Положения, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1, государственный земельный надзор осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и их территориальными органами.

Из пункта 5 названного Положения следует, что Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением, в том

числе требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для окружающей среды веществами и отходами производства и потребления (подпункт «г»). При этом данные полномочия осуществляются в отношении земель всех категорий, в том числе на землях лесного фонда, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее - Закон № 101-ФЗ).

Согласно абзацу 2 статьи 1 Закона № 101-ФЗ данный Закон не распространяется на земельные участки, предоставленные из земель сельскохозяйственного назначения гражданам для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства и огородничества, а также на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями. Оборот указанных земельных участков регулируется ЗК РФ.

С учетом изложенного арбитражные суды пришли к обоснованному выводу о том, что Росприроднадзор является в рассматриваемом случае ненадлежащим истцом.

При таких обстоятельствах арбитражные суды правомерно отказали в удовлетворении искового заявления Росприроднадзора о взыскании с общества ущерба в размере 6 672 000 000 руб¹.

В случае бездействия органов местного самоуправления по приведению в соответствие с требованиями законодательства места сбора и накопления отходов суд обяжет ответственный орган устранить выявленные правонарушения.

Обстоятельства дела: Прокуратурой района проведена проверка соблюдения законодательства об отходах производства и потребления при

¹ Постановлении арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 11 октября 2018 г. по делу № А27-4045/2017 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons> (Дата обращения: 23.12.2019)

содержании и эксплуатации контейнерных площадок на территории Ленинского района г. Астрахани. При обследовании территории с 01.11.2018 по 06.11.2018 установлено, что на ул. Космонавта Комарова в районе дома 65 города Астрахани размещена контейнерная площадка в виде 5 отдельных металлических контейнеров. Ответственность за обустройство контейнерных площадок, включая в том числе монтаж и демонтаж, несет администрация муниципального образования. В ходе проверки собственники площадок и земельных участков не установлены. Таким образом, администрацией МО «Город Астрахань» не были приняты меры по приведению в соответствие с требованиями место сбора и накопления отходов, что влечет за собой нарушение конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Законодателем на органы местного самоуправления также возложена обязанность участвовать в организации деятельности, связанной с ликвидацией коммунальных отходов на территории городского округа.

По результатам рассмотрения дела Ленинский районный суд г. Астрахань решением от 26 февраля 2019 г. по делу № 2А-128/2019 обязал Администрацию МО «Город Астрахань» в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу привести в соответствие с требованиями законодательства место сбора накопления.

Исходя из того, что органами публичной власти пока не установлены иные лица, ответственные за ликвидацию последствий негативного воздействия на окружающую среду, они самостоятельно осуществляют деятельность по ликвидации таких последствий.

Обстоятельства дела: В ходе планового (рейдового) мероприятия по обследованию земельных участков на территории Голубовского сельского поселения Седельниковского муниципального района Омской области установлен факт загрязнения мусором и твердыми коммунальными отходами на указанном земельном участке, о чем составлен соответствующий акт № 175.

Выявленный факт размещения на протяжении нескольких лет возле с. Голубовка Седельниковского района несанкционированной свалки бытовых отходов свидетельствует о том, что со стороны органа исполнительной власти Омской области не выполняются возложенные законом обязанности по организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами, что не исключает в свою очередь необходимость осуществления деятельности в виде участия органа местного самоуправления Седельниковского муниципального района в организации данной деятельности.

Ненадлежащее выполнение возложенных законом обязанностей Администрацией Седельниковского муниципального района и Министерством строительства и жилищно-коммунального комплекса Омской области приводит к ухудшению санитарно-эпидемиологической обстановки на территории муниципального образования, негативно влияет на состояние природной среды, создает реальную угрозу эпидемиологической обстановке.

Решением от 21 февраля 2019 г. по делу № 2-141/2018 Седельниковский районный суд Омской области, обязал Администрацию Седельниковского муниципального района Омской области, Министерство строительства и жилищно-коммунального комплекса Омской области устранить загрязнение земельного участка от мусора в срок до 1 июня 2019 года.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что в последнее время активно осуществляется урегулирование ответственности за нарушение законодательства в области сбора и утилизации отходов. Подтверждением тому служит тот факт, что нарушитель не только будет привлечен к административной ответственности, в зависимости от состава правонарушения, но и будет обязан возместить вред причиненный окружающей среде, который в большинстве случаев составляет значительную сумму. Также необходимо отметить, что сам факт захламления

почв отходами производства свидетельствует о причинения вреда экологии - независимо от самостоятельного устранения нарушений лицом, причинившим вред. Следовательно, четкое и неукоснительное соблюдение норм действующего законодательства в сфере обращения отходов производства и потребления позволит избежать не только административной ответственности, но и ответственности за возмещение вреда.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование правовых основ в области санитарного надзора в Российской Федерации позволило сделать следующие выводы и предложения.

Особенностью управления санитарно-эпидемиологическим благополучием населения в Российской Федерации является то, что оно осуществляется только как государственное управление. На муниципальном уровне отсутствуют самостоятельные органы управления санитарно-эпидемиологическим благополучием.

Орган управления санитарно-эпидемиологическим благополучием

населения - это государственный орган исполнительной власти, который, являясь частью государственного аппарата, имеет структуру, территориальный масштаб деятельности, собственную компетенцию, закрепленную правовыми актами, и призван осуществлять повседневную управленческую деятельность по руководству отраслью обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в соответствии с установленным для него профилем и функциями.

Несогласованность санитарных норм между собой и с рядом ведомственных нормативных актов, пробелы в санитарном нормировании, в результате которых снижается эффективность государственного санитарно-эпидемиологического надзора, требуют принятия решительных мер по совершенствованию санитарного нормативного аппарата. Единственным путем решения данной проблемы, по нашему мнению, является реформирование санитарного законодательства, проведение его кодификации и систематизации.

Кодифицированный сводный акт в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (Санитарный кодекс Российской Федерации), как нам видится, должен характеризоваться рядом особенностей:

- выступать как правотворческий акт, который должен систематизировать действующее санитарное законодательство и этим отличаться от инкорпорации;
- приниматься с целью существенного пересмотра действующего законодательства в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Следует обратить внимание на несоответствие периодичности допустимых плановых проверок, установленной Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Административным

регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по исполнению государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и соблюдения правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг.

В соответствии с п. 2 ст. 9 Закона плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года. Далее в п. 9 этой же статьи закона делается оговорка, что «в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования, в социальной сфере, плановые проверки могут проводиться два и более раз в три года. Перечень таких видов деятельности и периодичность их плановых проверок устанавливаются Правительством Российской Федерации». Согласно же п. 7.3 Административного регламента, плановые мероприятия по надзору в установленной сфере деятельности осуществляются не чаще чем один раз в два года по отношению к одному юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

В целях упорядочения правоприменительной практики положения Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по исполнению государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и соблюдения правил продажи отдельных предусмотренных

законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг в части периодичности проведения плановых проверок (п. 7.3) должны быть приведены в соответствии с положениями п. 2 ст. 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», т.е. плановые проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства должны проводиться не чаще чем один раз в три года.

Административный надзор в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения - это особый вид государственной управленческой деятельности в России, осуществляемой Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и её территориальными управлениями в отношении неподчиненных им органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан по поводу выполнения ими общеобязательных правовых норм, специальных санитарных правил, стандартов и требований с использованием комплекса мер административного принуждения в целях обеспечения здоровой среды обитания человека и исключения факторов, оказывающих вредное влияние на человека.

В целях обеспечения более эффективного и результативного осуществления санитарно-эпидемиологического контроля (надзора) и обеспечения независимости этой властной деятельности необходимо реорганизовать Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в Федеральную медико-санитарную полицию. Данная полиция должна находиться в непосредственном ведении Президента Российской Федерации, осуществлять полномочия по выработке государственной политике и нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также административно-регулятивные, административно-удостоверительные,

административно-следственные и административно-контрольные (надзорные) (постконтрольные (постнадзорные)) полномочия. На уровне субъектов обозначенные полномочия должны осуществлять территориальные управления Федеральной медико-санитарной полиции, находящиеся в её непосредственном подчинении.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция 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) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1.
3. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от

26.07.2019) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 14. - Ст. 1650.

4. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6249.

5. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 48. - Ст. 6724.

6. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О специальной оценке условий труда» // Собрание законодательства РФ. - 2013. - № 52 (часть I). - Ст. 6991.

7. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 12.04.2019) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 11. - Ст. 945.

8. Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. - 2007. - № 42. - Ст. 5009.

9. Постановление Правительства РФ от 25 февраля 2000 г. № 162 «Об утверждении перечня тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда женщин» // Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 10. - Ст. 1130.

10. Постановление Правительства РФ от 23 мая 2012 г. № 513 «О государственном докладе о состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 23. - Ст. 3010.

11. Постановление Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 (ред. от 26.10.2019) «О вопросах государственного контроля (надзора) и

признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2013. - № 24. - Ст. 2999.

12. Приказ Роспотребнадзора от 16 июля 2012 г. № 764 (ред. от 05.04.2017) «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной функции по проведению проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров» // Российская газета. - 2012. - № 215.

13. Приказ Роспотребнадзора от 18 июля 2012 г. № 775 (ред. от 22.07.2016) «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по выдаче на основании результатов санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний и иных видов оценок, оформленных в установленном порядке, санитарно-эпидемиологических заключений» // Российская газета. - 2012. - № 227.

14. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 3 июня 2003 г. № 118 (ред. от 21.06.2016) «О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.2/2.4.1340-03» // Российская газета. – 2003. - № 120.

15. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 января 2014г. № 1 «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних» // Российская газета. – 2014. - № 27.

Научная и учебная литература

16. Анищенко, А.В. Охрана труда: обязанности работодателя. / А.В.

Анищенко. - М.: Редакция «Российской газеты», 2018. Вып. 17. – 783 с.

17. Ершов, В.А. Правовое регулирование охраны труда. / В.А. Ершов. - М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. – 834 с.

18. Колобова, С.В. Трудовое право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / С.В. Колобова. - М.: Юстицинформ, 2018. – 894 с.

19. Особенности правового регулирования трудовых отношений отдельных категорий работников: Научно-практическое пособие / Е.Г. Азарова, М.А. Бочарникова, Л.А. Егошина. - М.: ИЗиСП, 2015. – 773 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

20. Шашкова, О.В. Комментарий к Федеральному закону от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (постатейный) / О.В. Шашкова. - М.: ЭлКниги, 2015. – 671 с.

21. Боговская, Е.А. О правовом регулировании мероприятий по борьбе с эпидемиями (пандемиями) инфекционных заболеваний / Е.А. Боговская // Медицинское право. - 2010. - № 4. - С. 3 - 9.

22. Бычков, В.В. Криминалистическая характеристика причинения тяжкого вреда здоровью по неосторожности при нападении собаки / В.В. Бычков // Российский следователь. - 2014. - № 22. - С. 6 - 11.

23. Волков, Г.А. Нормативы зон санитарной охраны источников водоснабжения как важнейшее звено эколого-правового механизма / Г.А. Волков // Экологическое право. - 2014. - № 5. - С. 32 - 38.

24. Диканова, Т.А. Надзор за исполнением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения в условиях роста миграции / Т.А. Диканова // Законность. - 2018. - № 6. - С. 21 - 24.

25. Еремин, М.В. Правовое регулирование трансграничного оборота биологически активных добавок к пище: таможенно-правовые аспекты / М.В. Еремин // Таможенное дело. - 2014. - № 4. - С. 15 - 18.

26. Иванова, М. О чем спорят с женщинами, или Наиболее распространенные категории трудовых споров с участием женщин / М.

Иванова // Трудовое право. - 2013. - № 3. - С. 57 - 76.

27. Иванова, М. Расторжение трудового договора с беременной женщиной / М. Иванова // Трудовое право. - 2014. - № 3. - С. 17 - 28.

28. Избиенова, Т.А. Льготы или «антильготы» занятости для женщин и лиц с семейными обязанностями / Т.А. Избиенова // Трудовое право в России и за рубежом. - 2016. - № 2. - С. 30 - 32.

29. Казакова, С. Работодатели еще побаиваются переводить работников на удаленку... / С. Казакова // Трудовое право. - 2018. - № 3. - С. 67 - 78.

30. Калинин, Г.И. Вопросы административной юстиции: роль судебного прецедента в государственном управлении ветеринарией / Г.И. Калинин // Административное и муниципальное право. - 2015. - № 12. - С. 1277 - 1281.

31. Калинин, Г.И. Государственный ветеринарный надзор за соблюдением требований технических регламентов // Г.И. Калинин / Административное и муниципальное право. - 2015. - № 3. - С. 212 - 218.

32. Калинин, Г.И. К вопросу об организации противодействия терроризму и обеспечения биологической безопасности в сфере ветеринарии / Г.И. Калинин // Административное и муниципальное право. - 2013. - № 11. - С. 1027 - 1031.

33. Калинина, Л.Е. Административная юстиция как метод обеспечения продовольственной безопасности / Л.Е. Калинина // Право и экономика. - 2014. - № 7(317). - С. 56 - 58.

34. Калинина, Л.Е. Убеждение как метод государственного управления экономикой / Л.Е. Калинина // Административное и муниципальное право. - 2014. - № 11. - С. 1170 - 1174.

35. Корсаненкова, Ю.Б. Проблемы правового регулирования социально-трудовых прав беременных женщин и женщин с детьми / Ю.Б. Корсаненкова // Трудовое право в России и за рубежом. - 2013. - № 1. - С. 16 - 22.

36. Крымов, П. Увольнение беременной женщины / П. Крымов // ЭЖ-Юрист. - 2014. - № 20. - С. 15 - 22.
37. Лешукова, Н. Трудовые споры с участием беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет / Н. Лешукова // Трудовое право. - 2015. - № 10. - С. 103 - 111.
38. Лупарев, Е.Б. Теория правоприменительных отношений и перспективы развития административно-процессуального законодательства / Е.Б. Лупарев // Российская юстиция. - 2011. - № 6. - С. 10 - 14.
39. Лушников, А.М. «Женский вопрос» и отечественное трудовое право: историко-правовой очерк / А.М. Лушников // Актуальные проблемы российского права. - 2015. - № 3. - С. 182 - 189.
40. Максимов, А.А. Некоторые проблемы конституционно-правового обеспечения равенства прав и свобод мужчин и женщин в сфере труда / А.А. Максимов // Трудовое право в России и за рубежом. - 2016. - № 1. - С. 13 - 16.
41. Офицерова, А. Споры по увольнению беременных женщин / А. Офицерова // Трудовое право. - 2018. - № 3. - С. 45 - 48.
42. Петров, А.Я. Особенности правового регулирования времени отдыха женщин и лиц с семейными обязанностями / А.Я. Петров // Законодательство и экономика. - 2013. - № 1. - С. 14 - 22.
43. Порохнявая, Е.Л. Административный надзор в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения: новые подходы / Е.Л. Порохнявая // Административное право и процесс. - 2019. - № 9. - С. 71 - 75.
44. Соктоев, З.Б. Нарушение требований охраны труда: о новом Постановлении Пленума / З.Б. Соктоев // Уголовное право. - 2019. - № 1. - С. 53 - 57.
45. Сыченко, Е.В. «Законная» дискриминация: запрет применения труда женщин на некоторых видах работ / Е.В. Сыченко // Трудовое право в России и за рубежом. - 2017. - № 4. - С. 59 - 62.

46. Усманова, Р.М. К вопросу о сфере и пределах муниципально-правового регулирования / Р.М. Усманова // Конституционное и муниципальное право. - 2013. - № 6. - С. 40 - 44.

47. Усманова, Р.М. Муниципально-правовое регулирование: предмет и объекты / Р.М. Усманова // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 12. - С. 50 - 59.

48. Усманова, Р.М. Основания применения права органами местного самоуправления / Р.М. Усманова // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2011. - № 2. - С. 2 - 4.

49. Хромова, Н.М. Вопрос-ответ / Н.М. Хромова // Юрист спешит на помощь. - 2015. - № 2. - С. 46 - 52.

50. Якунина, Р.П. Влияние миграционных процессов на здоровье населения России / Р.П. Якунина // Вестник Самарского государственного университета. - 2016. - № 10. - С. 68 - 71.

51. Яценко, Б.В. Механизм причинения вреда преступным нарушением требований охраны труда / Б.В. Яценко // Российский криминологический взгляд. - 2015. - № 2. - С. 348 - 350.