

Влияние ограничений зон с особыми условиями использования территорий на регенерацию городской среды

Д.А. Воронов

Байкальский государственный университет ФГБОУ ВО, ул. Ленина, 11, Иркутск, Россия

denis.a.voronov@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-7969-2262>

Статья поступила 16.05.2025, принята 25.05.2025

Рассмотрены ограничения, которые могут препятствовать устойчивому развитию местных сообществ в связи с эксплуатацией аэродромов. Урбанизированная среда в России включается в границы различных зон с особыми условиями использования территорий. Непрерывная регенерация объектов городской и межселенческой социальной, коммунальной и транспортной инфраструктуры – неперемное условие комфортного существования граждан в этой среде. Сочетанное наложение ограничений зон с особыми условиями использования территорий нескольких видов может препятствовать воссозданию и даже самому существованию многих объектов городской среды. Сложившаяся структура расселения в восточной части России неразрывно связана с транспортной системой страны. Большая протяженность транспортных путей делает невозможным само существование многих городов Сибири и Дальнего Востока без доступного авиационного транспорта. Но в связи с развитием, зачастую несмежных, отраслей законодательства и требований к безопасности эксплуатации транспорта возникают проблемы использования наиболее эффективных транспортных средств. Авиационные узлы, эксплуатируемые несколько десятилетий, новеллы государственного регулирования становятся источниками угрозы для развития местного сообщества. В статье проанализирована часто встречающаяся практика применения российского градостроительного законодательства в отношении зон с особыми условиями использования территорий приаэродромных территорий (ПАТ). Негативное влияние зон с особыми условиями использования территорий приаэродромных территорий на развитие городов может быть выражено в ограничении строительства, реконструкции и эксплуатации объектов производственного или социального назначения. Выявлены недочеты правоприменительной практики федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в эксплуатацию объектов авиационной инфраструктуры. Определены направления дальнейшей корректировки градостроительного регулирования проектов, которые реализуются в зоне влияния аэродромов. Подготовлены предложения теоретического и практического характера о разрешении споров, которые возникают при реализации полномочий организаций – операторов аэродромов авиации различных видов.

Ключевые слова: приаэродромные территории, ЗОУИТ, шумовое загрязнение, градостроительная политика, эффекты регуляторной государственной политики.

The impact of land use restriction zones with special conditions on urban environment regeneration

D.A. Voronov

Baikal State University; 11, Lenin St., Irkutsk, Russia

denis.a.voronov@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-7969-2262>

Received 16.05.2025, accepted 25.05.2025

The limitations that may hinder the sustainable development of local communities in connection with the operation of airfields are examined. The urbanized environment in Russia is included within the boundaries of various zones with special conditions for land use. Continuous regeneration of urban and inter-settlement social, utility, and transport infrastructure is an essential condition for the comfortable existence of citizens in this environment. The overlapping restrictions of multiple types of zones with special conditions for land use can hinder the reconstruction or even the very existence of many elements of the urban environment. The established settlement structure in the eastern part of Russia is inextricably linked to the country's transport system. The vast length of transport routes makes the existence of many cities in Siberia and the Russian Far East impossible without accessible air transport. However, due to the development of often uncoordinated branches of legislation and increasing safety requirements for transport operations, problems arise in using the most efficient means of transportation. Aviation hubs that have been in operation for decades now face regulatory novelties that pose a threat to the development of local communities. The article analyzes the frequent practice of applying Russian urban planning legislation to zones with special land use conditions, particularly "airport-adjacent territories" (AATs). The negative impact of such zones on urban development may be expressed through limitations on construction, reconstruction, and the operation of production or social infrastructure. Shortcomings have been identified in the law enforcement practices of federal executive authorities involved in the operation of aviation infrastructure facilities. Directions have been defined for further adjustments to urban planning regulations for projects implemented in the zones of influence of airfields. Proposals of both theoretical and practical nature have been prepared to resolve disputes arising during the exercise of powers by organizations operating aerodromes for various types of aviation.

Keywords: urban development policy, airfield areas, airport-adjacent territories (AATs), noise pollution, effects of regulatory state policy.

Введение. Причинами, которые повлияли на избрание темы настоящей статьи, стали повторяющиеся конфликтные ситуации, возникающие при столкновении общественных интересов местных сообществ с отраслевым регулированием экономики. Региональные особенности, размер территории Российской Федерации сделали авиационный транспорт одним из значимых факторов, влияющих на привлекательность городов Сибири и Дальнего Востока. Но исторически сформированная структура расселения в этой части страны зачастую входит в противоречие с современными требованиями к отдельным видам транспорта. Возрастающее влияние на городскую среду различных показателей, возникающих в связи с развитием транспортной системы, требует комплексного подхода к их изучению как градостроительной реальности XXI в.

Сочетание планов местного сообщества и ограничений в границах зон с особыми условиями использования территорий (ЗООИТ) создают базу для определения разрешенных видов использования городских земель. Ограничения видов деятельности и использования недвижимости и земель возникают в силу разнонаправленного отраслевого законодательства. Как следствие, установление дополнительных статусов ЗООИТ по отношению к городским землям может затруднить реализацию планов устойчивого развития местного сообщества. Необходима многофакторная оценка создаваемой в последние годы системы унификации требований к действиям субъектов и использованию городской недвижимости.

Для решения поставленных задач необходимо проанализировать типологию основных категорий ЗООИТ, устанавливаемых в России. Также следует рассмотреть потенциал ограничений, которые могут быть установлены в силу федерального законодательства, и масштаб территорий, которые попадают в границы ЗООИТ. Особое внимание следует уделить вероятным негативным эффектам государственной регуляторной политики на территориях, попадающих в зону влияния авиационного транспорта.

Методы исследования. В качестве методологической базы в настоящей работе использованы сравнительный, аналитический, экспертный методы исследования.

Для исследования рассмотрены российские нормативные акты, данные региональных и местных планов развития, собственные наблюдения авторов и экспертные оценки. Материалы публичных электронных баз данных, справочно-правовых систем (СПС), государственных информационных систем (ГИС) использованы ограниченно. Требования ЗООИТ затрагивают интересы большого круга лиц, однако упомянутые СПС, ГИС не содержат полных и актуальных сведений о таких территориях.

Основным вопросом исследования является влияние «ЗООИТ 7-я подзона приаэродромной территории» (ПАТ7). Ограничения, устанавливаемые в границах ЗООИТ ПАТ7, сокращают возможности именно для тех видов деятельности и объектов, которые стимулируют миграцию населения. В качестве базового примера рассмотрено влияние ЗООИТ ПАТ аэродромов гражданской авиации.

Теоретические аспекты. До настоящего времени в российской науке встречаются разрозненные попытки разбора системы установления ограничений для урбанизированных территорий, которые полностью или частично включены в приаэродромные территории. Обеспечить комфортное проживание в устойчиво развивающейся городской среде одновременно с увеличением мобильности ресурсов и связанности территорий страны – многогранная задача. Работы, связанные с изучением воздействия химических и физических факторов, в том числе шума, на здоровье, представлены достаточно широко в смежных отраслях науки. Авторы, исследовавшие факторы, источником которых является деятельность аэродромов, прежде всего рассматривали санитарно-медицинские аспекты проблемы [1–4], а именно:

– *вопросы гигиенического нормирования*, необходимого при проектировании санитарно-защитных зон и приаэродромных территорий;

– *совершенствование методов оценки воздействия факторов с применением камеральных (расчетных), натуральных (инструментальных) и (или) комбинированных методов измерения шумового загрязнения.*

Легальные и административные аспекты установления ограничений в наиболее общем на настоящий момент виде рассмотрены в 2024 г. коллективом авторов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ под руководством Е.А. Галиновской [5]. Несмотря на высокий статус ученых, написавших книгу о зонах с особыми условиями использования территорий в России, интересующая нас тема ЗООИТ приаэродромных территорий (ПАТ) рассмотрена недостаточно. Причины не только в «спорном правовом статусе» основополагающих документов [5, С. 223], но и в кардинальном изменении регулирования ЗООИТ в 2022–2024 гг.³ За время, прошедшее с 2019 г., российские органы власти приняли позицию о том, что документ о ЗООИТ ПАТ – нормативно-правовой документ (НПА). Позднее, в конце 2024 г., документы об установлении седьмой подзоны ЗООИТ ПАТ вновь фактически выведены из процедуры утверждения НПА. Также следует указать, что в связи с периодом подготовки книги в работе Е.А. Галиновской учтена судебная практика, связанная с ЗООИТ ПАТ до 2018 г. После этого времени значительно скорректирована позиция российских судов, которые рассматривали ограничения, налагаемые ЗООИТ ПАТ на урбанизированную среду.

Влияние ЗООИТ на градостроительную деятельность складывается из множества разнородных требований. Ученые предпринимали попытки сформировать подходы к оценке ЗООИТ как фактора, влияющего на потенциал городского развития. Условия использования урбанизированных территорий могут одновременно содержать противоречивые запреты и ограничения, которые предъявляются на основании федерального законодательства. Например, территории, прилегающие к большинству российских аэродромов гражданской и экспериментальной авиации, в XXI в. используются для роста селитебных земель. Земля – ограни-

³ Работа Е.А. Галиновской подготовлена в 2019 г.

ченный ресурс, используемый для расширения местного сообщества. Земельные участки, находящиеся на разном удалении от аэродромов, повсеместно используются для жилищного строительства или возведения объектов социальной инфраструктуры.

Попытки сочетанного наложения ограничений, даже «однородных» ЗОУИТ, способны полностью остановить развитие социальной и жилой сферы не только отдельных поселений. Жилая и социальная сферы крупных городских агломераций подвергаются риску деградации из-за неоправданно масштабных ЗОУИТ. Рассмотрим этот тезис на примере установления ЗОУИТ ПАТ иркутского авиаузла.

Непосредственно внутри региональной столицы расположены два аэродрома. Аэродром гражданской авиации эксплуатируется в Иркутске с 1925 г., аэродром экспериментальной авиации в составе авиационного завода – с 1934 г. В 2020 г. в органы государственной и местной власти операторы аэродромов представили проекты ограничений ЗОУИТ ПАТ. Согласно упомянутым проектам, в границы ЗОУИТ ПАТ7 была включена большая часть земель в Иркутской городской агломерации. В результате не связанными между собой приказами двух федеральных ведомств⁴ должны были быть определены ограничения ЗОУИТ ПАТ7 для Иркутской агломерации.

На территории должен был быть установлен запрет на строительство (реконструкцию) нескольких крупнейших в области социальных объектов. Также фактически следовало прекратить в ЗОУИТ ПАТ7 жилищное строительство, доля которого составляла 82 % от общей площади всех объектов многоквартирных новостроек. На рис. 1 представлены границы селитебных территорий г. Иркутска (ядро городской агломерации), г. Ангарска и Иркутского района (ближняя периферия городской агломерации), которые «непригодны для строительства, реконструкции жилья и объектов социального назначения». В результате длительных переговоров ЗОУИТ ПАТ7 были установлены в значительно меньших границах.

Новые требования ЗОУИТ приводят к росту затрат на воплощение муниципальных и частных проектов, вплоть до отказа от их реализации. Ограничения ЗОУИТ, критически значимые для реализации проектов развития, могут значительно понизить стоимость земельных участков [6]. То есть, в отличие от зарубежной практики, проекты, жизненно важные для местного сообщества, могут быть прекращены в связи с федеральным правом. Адекватная, оперативная или превентивная, компенсация ущерба (недополученной прибыли) местной власти и (или) субъектам не предусмотрены федеральным законодателем. Фактическое или прогнозируемое обременение владельца участка внутри ЗОУИТ, изъятие земельных участков не предполагают компенсацию, адекватную рыночной оценке. Более того, подходы к формированию компенсаций при реализации задач местного и государственного уровня различаются [7]. Законодательная приоритизация задач

государственного уровня способна затормозить развитие местного сообщества. В таких условиях наиболее эффективными средствами борьбы за интересы местного сообщества следует признать обоснованное сопротивление. Избыточная волатильность российской экономики – самостоятельное препятствие реализации долгосрочных градостроительных проектов. Дополнительные сложности в виде ограничений ЗОУИТ способны остановить реализацию местных проектов по развитию жизненно важной инфраструктуры. В этих условиях фактический «саботаж» исполнения требований по установлению некоторых ЗОУИТ является разумным решением. Приведенный выше пример иркутских аэродромов (см. рис. 1) и аэродрома гражданской авиации Шереметьево [8] свидетельствуют об эффективности действий властей.

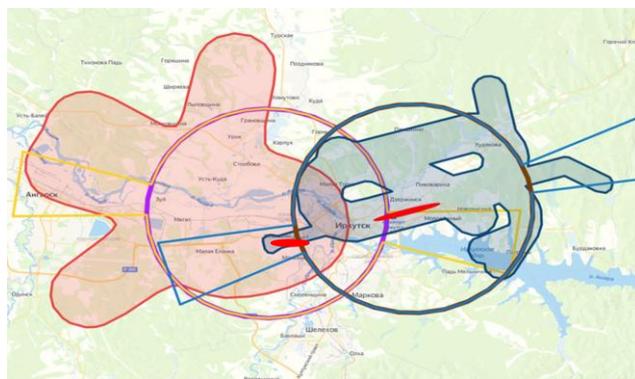


Рис. 1. Версии границ 7-й подзоны ПАТ в Иркутской городской агломерации:

- — представленные для согласования границы ПАТ аэродрома гражданской авиации Иркутск (ФАВТ, 2020 г.);
- — представленные для согласования границы ПАТ аэродрома экспериментальной авиации Иркутск II (Восточный) (Минпромторг РФ, 2021 г.);
- — установленные границы ЗОУИТ ПАТ7 аэродрома гражданской авиации (ФАВТ Росавиация, декабрь 2021 г.) и аэродрома экспериментальной авиации Иркутск-II (Восточный) (ТУ Роспотребнадзора по Иркутской области, Минпромторг РФ, 2025 г.)

Исследователи, ранее изучавшие изменения привлекательности территорий в связи с назначением ограничений ЗОУИТ, ограничивались более узкими критериями. При оценке последствий режима ЗОУИТ в основном рассматривалась динамика инвестиционного потенциала земельных участков как компонента стоимости земель [9]. Намного реже встречаются попытки рассмотреть влияние режима ЗОУИТ на бизнес-процессы [10, 11]. Опыт в данной сфере накоплен относительно раздробленный в связи с крайней «подвижностью» российского законодательства и его «молодостью».

Российская практика формирования ЗОУИТ имеет небольшую историю и до настоящего времени в части воздействия на градостроительную политику имеет вид «лоскутного одеяла». Основная сложность в оперативном анализе ограничений ЗОУИТ состоит в отсутствии полномасштабной публичной базы данных. Ученые отмечают взаимосвязь между градостроительным регу-

⁴ Федеральное агентство гражданской авиации России (Росавиация) и Министерство промышленности и торговли Российской Федерации.

лированием застройки и оперативным информированием субъектов об ограничениях ЗОУИТ. Также исследователи указывают [8] на то, что воздействие отдельных ЗОУИТ нередко носит межмуниципальный характер, например ЗОУИТ ПАТ аэродромов Внуково, Иркутска [12] и др. С учетом этих особенностей и агломерационной специфики развития урбанизированных территорий, в проектах вновь устанавливаемых ЗОУИТ должны учитываться интересы нескольких муниципальных образований. Соответственно, проекты стратегического развития отдельных местных сообществ должны синхронизироваться в связи с ограничениями трансграничных ЗОУИТ. С учетом изложенных особенностей авторами проведен междисциплинарный анализ нормативной и фактической специфики действий органов власти по сокращению негативного воздействия ограничений ЗОУИТ ПАТ на градостроительную среду.

Общая классификация ЗОУИТ. Целеполагание российского законодателя при нормировании ограничений градостроительной деятельности для ЗОУИТ состоит в выполнении нескольких задач. Предполагается, что различные ЗОУИТ позволяют достигнуть следующих несвязанных целей:

- защиты жизни и здоровья граждан;
- охраны окружающей среды;
- сохранности объектов культурного наследия (ОКН);

- безопасной эксплуатации объектов жизненно важной инфраструктуры (транспорта, энергетики, связи и др.);

- безопасности государства.

В большинстве случаев установление режима одного из 28 возможных видов ЗОУИТ не связано с легальным изъятием городской территории. Однако режим ЗОУИТ может существенно изменить условия использования самих земель, существующих или планируемых объектов в границах ЗОУИТ. Перечень ограничений ЗОУИТ достаточно широк, они могут быть связаны с надземной, подземной, водной частью территории. В зависимости от вида ЗОУИТ части территорий поселения могут полностью изыматься из оборота и проектов развития города, могут быть ограничены виды деятельности, которые ранее планировались на этой территории.

Рассмотрим, каким образом в зависимости от вида ЗОУИТ могут налагаться ограничения для субъектов градостроительной деятельности в России.

Зоны **охраны объектов культурного наследия (ОКН)** в большинстве случаев содержат ограничения на изменение самого ОКН и (или) *прилегающей градостроительной среды* (запрет на превышение градостроительных требований по высоте, плотности застройки, архитектурных решений и пр.). В основном доступность территорий, затрагиваемых ЗОУИТ ОКН, для граждан сохраняется. Как и в случае с «природоохранными» ЗОУИТ, регулируемые территории ОКН работают на экономику местного сообщества. ЗОУИТ ОКН нередко становятся центром привлечения средств туристов и местных жителей.

ЗОУИТ ОКН зачастую налагает ограничения не только на конкретный объект и его окружающую среду [13]. Предмет охраны может быть весьма «масштаб-

ным» и включать часть поселения. В данном случае в границах «исторического поселения»⁵ может существовать, например, полный запрет на изменение схемы планировки улично-дорожной сети. Последнее вынуждает местные власти ограничивать транспортные потоки в исторической части города и т.д.

Устанавливаемые в соответствии с Земельным кодексом России ЗОУИТ, **связанные с природоохранными мероприятиями**, могут содержать запрет ведения деятельности *в границах охраняемой природной территории* (прибрежная полоса, водоохранная/рыбоохранная, лечебно-оздоровительная, курортная зона и пр.). В связи с тем что большинство земельных участков подобных зон относятся к категории рекреационных, *сохраняется полная либо ограниченная доступность граждан* на эти территории. Охраняемые земельные участки, в том числе внутри урбанизированных территорий, сохраняют свое назначение и используются на благо местного сообщества. Близость к охраняемым природным территориям (лечебные источники, прибрежные территории и т.д.) во многих случаях лежит в основе местной экономики. Туризм, медицина становятся значимой сферой, несмотря на ограничения ЗОУИТ, для некоторых локальных поселений внутри регионов. Таким образом, территории природоохранных ЗОУИТ могут быть вовлечены в процессы развития местного сообщества.

ЗОУИТ **объектов обороны** предполагают ограничения на большинство видов деятельности не только на надземной, но и в подземной части ЗОУИТ. Ограничения налагаются и на *прилегающую территорию* (запретные, специальные зоны). Территории ЗОУИТ военных объектов исключаются из хозяйственного оборота, что никоим образом не способствует развитию местной городской среды. «Оборонные» ЗОУИТ нередко снижают мобильность ресурсов внутри городских агломераций. «Негативное» воздействие ЗОУИТ оборонного назначения может выражаться не только в фактическом «омертвлении» земель поселений, но и в конкуренции местного сообщества и военных субъектов за транспортные магистрали. Периодическое перемещение воинских частей и их оборудования способно существенно затруднить ситуацию на локальных автотрассах.

Наиболее часто встречающиеся ЗОУИТ связаны с охраной **объектов инженерной и транспортной инфраструктуры**. Большинство объектов, для которых устанавливается ЗОУИТ этой категории, являются одновременно и охраняемыми объектами, и источниками угроз. Транспортные энергетические сети, трубопроводы промышленного и коммунального назначения, инфраструктура метрополитена и железной дороги являются источниками риска техногенных катастроф. Ущерб жизни и здоровью граждан от некоторых объектов может иметь пролонгированный характер, накапливаемый в течение длительного периода. Например, наземная и воздушная активность аэродромов, эксплуатация транспортной инфраструктуры могут сопро-

⁵ Статус «исторического поселения», перечень охраняемых параметров устанавливается нормативным актом органа власти федерального или регионального уровня.

вождаться шумовым и (или) химическим загрязнением прилегающих территорий. Незначительные при одномоментном воздействии загрязнения от объектов «инфраструктурных» ЗОУИТ могут стать причиной ухудшения здоровья при долговременном влиянии.

На участках «инфраструктурных» ЗОУИТ устанавливаются ограничения по ведению отдельных видов деятельности. В связи с тем что многие виды инфраструктуры располагаются под землей (трубопроводы, метро и т. д.), надземная часть ЗОУИТ внутри поселений *используется для нужд местного сообщества*. В подобных случаях земельные участки вовлечены в городской оборот с учетом ограничений ЗОУИТ.

Инженерная инфраструктура – одна из составляющих частей, основа устойчивого развития урбанизированных территорий. Город насыщен коммунальными сетями, в связи которыми возникают ЗОУИТ. Сами объекты инфраструктуры требуют регулярного обслуживания и реновации, что невозможно без взаимодействия с субъектами, эксплуатирующими другие объекты, вокруг которых созданы иные ЗОУИТ. Запреты на выполнение многих работ в границах «инфраструктурных» ЗОУИТ не являются абсолютными. «Запрещенные» работы, необходимые для безаварийного существования городской среды, могут выполняться при соблюдении дополнительных условий, например при согласовании графика и видов работ с собственниками объектов ЗОУИТ. Для этих целей ремонтно-строительные работы на коммунальных сетях синхронизируются в пределах поселения на уровне местных властей и (или) ресурсоснабжающих организаций.

Особенности установления и влияния ЗОУИТ приаэродромных территорий. Ограничения каждой из ЗОУИТ приаэродромных территорий (ПАТ) имеют самые разные формы и сложное многоконтурное геодезическое описание. Отсутствие в ЕГРН актуальных данных о ЗОУИТ ПАТ негативно влияет на подготовку и реализацию проектов городского развития.

Требования к ведению деятельности, налагаемые в границах ЗОУИТ, могут оказывать критическое влияние на градостроительную политику. Развитие застроенных территорий включает деятельность множества субъектов городской экономики, которые действуют из собственных долгосрочных ожиданий. При этом основой для рационального планирования этой деятельности является достоверная и оперативная информация о возможностях использования земель поселений. Актуальные сведения о наличии ЗОУИТ не всегда могут быть получены из унифицированных государственных источников (схемы территориального планирования, государственные кадастры). Нередки ситуации, когда юридически установленные ЗОУИТ фактически не внесены в общедоступные источники градостроительной документации. К сожалению, вплоть до 1 января 2028 г. ограничения ЗОУИТ, установленные до 1 января 2026 г., считаются действующими вне зависимости⁶ от их отражения в «Едином государственном реестре недвижимости» (ЕГРН).

⁶ Ч. 8 ст. 26 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс России и отдельные законодательные акты России» / Федеральный закон от 03.08.2018 №342-ФЗ.

Установленные ограничения ЗОУИТ ПАТ аэродрома экспериментальной авиации Восточный (рис. 2) затрагивают все муниципальные образования Иркутской городской агломерации (ИрГА). То есть одна только ЗОУИТ ПАТ «Восточный» в различной степени *влияет на градостроительную политику мест проживания половины населения Приангарья*⁷. Площадь земельных участков, относимых непосредственно к аэродрому – «источнику» ЗОУИТ ПАТ, рассчитанная для отдельного поселения или региона, будет несопоставимо мала в сравнении, например, с ЗОУИТ коммунальной инфраструктуры.



Рис. 2. Границы приаэродромных территорий ПАТ аэродрома Восточный⁸

Между тем влияние ограничений ЗОУИТ ПАТ может быть намного больше, чем иные ограничения для городской среды от ЗОУИТ транспортной инфраструктуры (железнодорожной или автомобильной).

Масштаб потенциального негативного влияния ЗОУИТ ПАТ связан с тем, что к приаэродромным территориям законодательно относятся не только участки земной или водной поверхности, непосредственно прилегающие к аэродрому. В состав ЗОУИТ ПАТ включаются все территории⁹, в пределах которых возможны угрозы безопасности полетов или причинение вреда

⁷ ЗОУИТ ПАТ «Восточный» полностью или частично расположена в границах следующих муниципальных образований ИрГА: Ангарский городской округ; городской округ Иркутск; Марковское городское поселение; сельские поселения Максимвское, Мамонское, Усть-Балейское, Карлукское, Уриковское, Усть-Кудинское, Хомутовское, Ширяевское, Держинское, Молодежное, Смоленское, Ушаковское, Железнодорожное, Шелеховское, Баклашинское.

⁸ «Об установлении приаэродромной территории аэродрома экспериментальной авиации Иркутск-2 (Восточный) в составе с 1 по 6 подзону» / Приказ Минпромторга России №3942 от 18 октября 2023 г.

⁹ Ч.1 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации» / Постановление Правительства РФ №138 от 11.03.2010.

здоровью людей (см. рис. 2). Крупнейшие, частично налагающиеся ПАТ в границах ИрГА затрагивают часть области, в которой в последние годы возводится 83 % площади многоквартирного и 78 % индивидуального жилья региона (рис. 3).

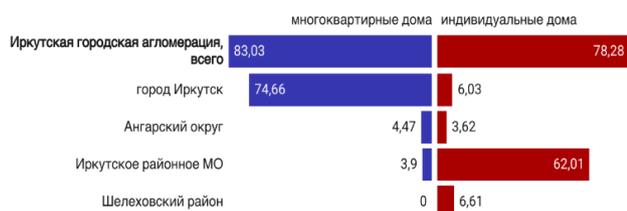


Рис. 3. Доля поселений ИрГА, которые полностью или частично включались в проекты обоснования границ ПАТ7, в % от общей площади жилья, введенного в эксплуатацию в Иркутской области в 2024 г.¹⁰

В составе ЗОУИТ ПАТ устанавливаются от 6 до 8 подзон (зон ограничения), каждая из которых имеет собственные границы и набор ограничений. Подзоны 1–6 обеспечивают безопасность полетов, первые три обычно располагаются непосредственно на территории аэродрома. Земельные участки аэродромов заведомо исключены из оборота в рамках местного сообщества, и налагаемые на них ограничения незначительно влияют на развитие окружающей среды. Внутри первых двух подзон запрещено размещение объектов, которые не связаны с авиатранспортной инфраструктурой или с обслуживанием пассажиров и (или) грузов. Объекты в 3-й подзоне дополнительно ограничиваются по абсолютной высоте.

Подзоны ЗОУИТ ПАТ 4–6 включают окружающую аэродром местность. Границы участков, на которые налагаются ограничения, могут быть удалены от аэродрома на несколько десятков километров. Таким образом, внутри ЗОУИТ ПАТ могут оказаться не только целые поселения, но и городские агломерации, над которыми воздушные суда (ВС) маневрируют при взлете и заходе на посадку¹¹. В результате часть земель внутри поселения исключается из оборота полностью и не может использоваться для нового строительства новых объектов социальной и жилой инфраструктуры.

В границах 4-й подзоны ЗОУИТ ПАТ запрещается размещать объекты, которые могут создавать помехи для наземных средств и систем авиационного узла. Значительная часть оборудования, предназначенного для организации воздушного движения (связь, навигация при операциях взлета и посадки и пр.) расположена вне территории аэродрома. Для обеспечения его бесперебойной работы местному сообществу предписываются ограничения по размерам, в основном – высоте, объектов, располагаемых внутри 4-й подзоны ЗОУИТ ПАТ. Так, в ЗОУИТ ПАТ4 устанавливается запрет размещать объекты, создающие помехи в работе систем обслуживания воздушного движения. К таким объектам могут относиться не только радиотехнические объекты (станции сотовой связи, передающие устройства и пр.). В градостроительной практике к числу «запрещаемых» объектов могут относиться здания, превышающие габаритные отметки на пути посадки и взлета судов, «создающие тень» для передающих устройств. Отклонения от запретов ЗОУИТ ПАТ4, превышение абсолютных высотных отметок возможно только по согласованию с оператором аэродрома. В качестве варианта, позволяющего частично ослабить ограничения ЗОУИТ ПАТ4, возможны согласованные действия лиц, заинтересованных в строительстве «запретных» объектов, и организации, эксплуатирующей аэродром. Например, может быть скорректирована высота мачты передающего устройства и иные способы.

Многие аэродромы экспериментальной авиации, используемые авиастроительными предприятиями, исторически располагаются вблизи жилой застройки. Доступность авиазавода для рабочих, наличие прилегающего к производству «рабочего поселка» были важными критериями размещения производства в советский период. В постсоветский период требования к авиации, санитарии и градостроительству изменились. Высокотехнологичное машиностроение с неотъемлемым аэродромом внутри региональных столиц (Казань, Иркутск, Воронеж, Комсомольск-на-Амуре и т. д.) вынуждает ограничиваться экстенсивными подходами к городской застройке. Вопросы развития территорий внутри ЗОУИТ ПАТ4 изымаются из полномочий местной власти и фактически переходят в ведение операторов аэродромов. Высота объектов внутри ЗОУИТ ПАТ4 нормируется в зависимости от расположения в различных секторах ЗОУИТ. В случае если границы различных ЗОУИТ ПАТ взаимно налагаются, то применяются наиболее жесткие из числа ограничений совпадающих ПАТ. С учетом «необязательности»¹² постановления на кадастровый учет различных секторов ЗОУИТ ПАТ затрудняется оперативное реагирование местного сообщества на угрозу ограничения полномочий в градостроительной деятельности.

Возмездное изъятие земель внутри ЗОУИТ ПАТ не предусматривается. Собственники ограничиваемых земельных участков принуждены либо отказываться от реализации высокорентабельных проектов, либо возводить малозатратные объекты, не характерные для ядра городской агломерации. Но в большинстве случаев корректировка реализуемых проектов требует изменения видов разрешенного использования земельного участка, которое также существенно затрудняется после установления ЗОУИТ¹³.

¹⁰ Составлено автором на основании: «Строительство. Ввод в действие зданий, сооружений, отдельных производственных мощностей, жилых домов, объектов социально-культурного назначения» / официальный сайт Иркутскстат URL : <https://38.rosstat.gov.ru/folder/171165#> Дата обращения: 16.03.2025.

¹¹ П.30 ч.1.1 гл.1 «Об утверждении нормативных методических документов, регулирующих функционирование и эксплуатацию аэродромов экспериментальной авиации» / Приказ Минпромторга РФ №1215 от 30.12.2009.

¹² Ч. 8 ст. 26 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс России и отдельные законодательные акты России» / Федеральный закон от 03.08.2018 №342-ФЗ.

¹³ Ст.107 «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 №136-ФЗ.

В границах 5-й подзоны ЗОУИТ ПАТ запрещается размещать объекты, которые могут нести угрозу воздушным судам при выполнении операций взлета или посадки. К «опасным» объектам данной категории могут быть отнесены не только крупные производственные объекты, на которых используются воспламеняющиеся, взрывоопасные, токсичные вещества. К числу объектов, запрещаемых для размещения в ЗОУИТ ПАТ5, могут быть причислены, например, автомобильные заправочные станции, предприятия химической и пищевой промышленности, которые связаны с переработкой зерновых (мельзаводы, масложиркомбинаты, спиртзаводы и т. п.), газовые трубопроводы, водогрейные котлы, коммунальные сети отопления жилых районов и трубопроводы горячей воды. Список видов экономической деятельности и размещаемых объектов, которые ограничиваются внутри ЗОУИТ ПАТ5, достаточно широк и затрагивает обеспечивающую инженерную инфраструктуру поселений. В связи с этим описания ограничений ПАТ5 допускают строительство, реконструкцию, эксплуатацию «опасных» объектов при соблюдении ряда условий. Заинтересованные лица должны доказать, что в случае техногенной катастрофы на «опасном объекте» в границах ЗОУИТ ПАТ5 воздушные суда и объекты вне зоны поражения. То есть требуется подтвердить, что в случае взрыва на опасном объекте осколки не достигнут границ 1-й и 2-й подзон ЗОУИТ ПАТ (по горизонтали) и (или) высоты пролета ВС (по вертикали). Таким образом, потенциальные возможности использовать городские территории для развития местного сообщества ограничиваются. Также сокращаются сферы приложения средств заинтересованных инвесторов в создании производственных и инфраструктурных объектов. Равно как и в предыдущем случае, полномочия органов местного самоуправления оцутимо ограничиваются на основании приказов федеральных органов власти, устанавливающих приаэродромные территории.

Территория 6-й подзоны ЗОУИТ ПАТ представляет собой в большинстве окружность с радиусом в 15 км и центром на взлетно-посадочной полосе аэродрома. Внутри этой окружности запрещается размещать объекты, способствующие привлечению и массовому скоплению птиц. К подобным объектам могут быть отнесены практически все предприятия сельского хозяйства, в том числе небольшие частные подворья и садоводства, большая часть пищевой промышленности, предприятия, изготавливающие корма для животных и т. д. Объекты, предназначенные для обращения отходов (твердых коммунальных, пищевых и биологических), безусловно, привлекают птиц и животных. Однако повсеместная релокация мусороперерабатывающих предприятий, полигонов ТКО за границы ЗОУИТ ПАТ6 требует значительного долгосрочного финансирования и связана с длительными организационными процедурами. Места переработки и утилизации отходов привязаны к источникам их формирования, исторически располагаются в границах конкретных муниципальных образований. Попытки выноса этих производств на земли смежных муниципалитетов затруднительны с экономической и политической точки зрения. На территории многих поселений просто нет

достаточного количества земельных участков для размещения подобных объектов. В связи с этим в приказах об установлении ЗОУИТ ПАТ6 допускается располагать объекты, предназначенные для обращения с отходами, при нескольких условиях. В большинстве случаев предписываются орнитологические исследования и защита от массового скопления птиц. Таким образом, земельные участки поселений и межселенческие территории внутри ЗОУИТ ПАТ6 формально остаются в обороте и могут быть использованы для дальнейшего устойчивого развития при исполнении упомянутых условий. Однако формирующаяся с 2022 г. судебная практика¹⁴ свидетельствует о том, что установление ЗОУИТ ПАТ6 на обширной территории с радиусом 15 км нередко является основанием изъятия или непредставления земельных участков. Последнее может существенно снижать инвестиционную привлекательность этих поселений. При наложении ограничений нескольких разнородных ЗОУИТ, например природоохранных и ЗОИТ ПАТ, ситуация еще больше усложняется. Встречаются случаи, когда источником скопления птиц является природоохранная ЗОУИТ, совпадающая полностью или частично с территорией ЗОУИТ ПАТ6.

В отличие от перечисленных ЗОУИТ, ограничения 7-й подзоны ПАТ устанавливаются для исключения негативного накапливаемого воздействия на здоровье людей. Границы ЗОУИТ ПАТ7 определяются расчетным путем, напрямую зависят от интенсивности полетной активности аэродрома и видов используемых воздушных судов. ЗОУИТ ПАТ7 может формироваться в виде одной или нескольких подзон, в границах которых устанавливаются различные виды запретов.

Ограничения 7-й подзоны касаются объектов жилой и социальной инфраструктуры и потому наиболее болезненны для урбанизированной среды. Устойчивое развитие последней невозможно без формирования социальной инфраструктуры местного сообщества и без постоянного обновления жилого сектора. В рамках настоящей работы мы уделим особое внимание влиянию ограничений 7-й подзоны ЗОУИТ ПАТ на развитие городской среды при определении границ ЗОУИТ ПАТ7 и её описании.

В границы ЗОУИТ ПАТ7 иркутских аэродромов, по проектам 2020–2021 гг. (см. рис. 1), была включена значительная часть Иркутской городской агломерации. И согласно указанному проекту границ ЗОУИТ ПАТ7, должно было быть приостановлено жилищное строительство в г. Иркутске и прилегающей части Иркутского района (см. рис. 3). В результате в Иркутской области в целом ввод многоквартирного жилья в 2024 г. должен был сократиться на 78,56 %, а ввод индивидуального жилья – на 68,04 % (см. рис. 3).

¹⁴ Например: Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14.01.2025 №88а-304/2025 (УИД 74RS0001-01-2024-002307-36); Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 07.09.2022 №88-13460/2022 (УИД 86RS0017-01-2021-000684-23); Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14.11.2023 №88-24124/2023 (УИД 54RS0023-01-2020-001403-78); Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 12.07.2023 №88а-5674/2023 по делу №2а-3557/2022 (УИД 65RS0009-01-2021-000694-69).

В связи с тем что отдельные категории ЗОУИТ ПАТ могут препятствовать именно регенерации социальной и жилой сфер деятельности, необходимо более подробно рассмотреть порядок их установления.

Особенности формирования ограничений 7-й подзоны ПАТ. 7-я подзона ПАТ устанавливается для снижения негативного воздействия авиационного транспорта на здоровье человека и окружающую среду. Как было указано выше, ранее авторами рассматривались медицинские аспекты установления границ ПАТ [14]. Также встречаются попытки выборочного анализа зарубежного опыта регулирования объектов транспортной инфраструктуры в целом [16] или по признакам шумового воздействия [16, С. 97]. Ограничения ПАТ7 связаны с требованиями законодательства в сфере охраны здоровья. Приоритет при установлении границ ПАТ7 отдается территориальным органам Роспотребнадзора¹⁵.

Для ПАТ7 выполняются расчеты и анализ потенциальных рисков деградации нервной, сердечно-сосудистой систем и органов слуха человека, которые могут подвергаться воздействию неблагоприятных факторов при эксплуатации аэродрома. Расчет производится в соответствии с санитарными нормами и «Методическими указаниями» органов Роспотребнадзора РФ. Результаты расчетов подвергаются дополнительной проверке региональными органами Роспотребнадзора, после чего в случае положительных результатов проверки оформляется соответствующее санитарно-эпидемиологическое заключение (СЭЗ). В отдельных случаях проектная документация об установлении границ ПАТ7 может быть проверена независимыми учреждениями Роспотребнадзора. Например, подобные проекты для аэродромов гражданской авиации Иркутска¹⁵, Сочи¹⁶ были дополнительно исследованы ФБУН «Северо-Западный центр гигиены и общественного здоровья». СЭЗ, полученное в результате проверки территориального органа Роспотребнадзора, ложится в основу приказов федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) в части установления границ ПАТ7.

Вне границ московской агломерации приказы ФОИВ необходимо разграничить на «*тотальный запрет*» и (или) «*ограничение*» строительства и реконструкции нормируемых объектов в границах ЗОУИТ ПАТ7. Если

в ЗОУИТ ПАТ7 устанавливается *тотальный запрет*, то городская территория фактически исключается из социальной жизнедеятельности. Эта селитебная территория становится непригодной, на таких территориях должно прекратиться развитие и даже реконструкция объектов социальной и жилой сферы. Если установленная ЗОУИТ ПАТ7 предполагает только *ограничение*, то урбанизированные территории, затронутые ЗОУИТ, возможно использовать для реализации градостроительных задач. В последние годы в приказах ФОИВ встречается «более гибкие», в сравнении с полным запретом, подходы к регламентации ПАТ7. В отличие от случаев, когда устанавливается единая *зона запрета* (единая ПАТ7), в случае условно «гибкой» практики эта подзона обозначается как *многосекторная ПАТ7*. В последнем случае непосредственно приказом ФОИВ многосекторная ЗОУИТ ПАТ7 разделяется на территории *полного запрета* и земли, *ограниченные в использовании*. Многосекторный подход основан на частичном использовании результатов СЭЗ соответствующих региональных органов Роспотребнадзора. Иные, ещё более редкие, примеры заключаются в полном следовании установкам СЭЗ по проектной документации конкретного аэродрома.

Оба подхода опираются на ранее полученные СЭЗ Роспотребнадзора о соответствии проектной документации по обоснованию границ 7-й подзоны аэродромов требованиям законодательства к обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Различие двух подходов сводится к правовой технике, использованной при разработке приказов об установлении ПАТ. Собственно, градостроительный потенциал территории может быть закреплён или уничтожен конкретной формулировкой, используемой в приказе ФОИВ об установлении ЗОУИТ ПАТ. В этой ситуации крайне важно для предотвращения негативного влияния на городскую среду ограничений ЗОУИТ ПАТ7 максимально придерживаться мнения уполномоченного органа власти. В части ограничений ПАТ7, как было указано выше, таким органом власти выступает Роспотребнадзор. Следовательно, при формировании границ ПАТ7 ФОИВ необходимо *учитывать положения СЭЗ (по проекту границ ПАТ рассматриваемого аэродрома) в полном объеме*. Изъятия из требований СЭЗ могут привести к утрате целостной концепции защиты здоровья, в том числе привести к отмене медицинского обслуживания на «запретной» территории. Практика последних лет наглядно продемонстрировала, что ограничения именно 7-й подзоны ПАТ вызывают наибольшее социальное недовольство и способны разрушить планы развития местного сообщества. Принимая это во внимание, операторы аэродромов крупнейшего в стране московского авиаузла ранее «кардинально решили проблему» ограничений ПАТ7. Из шестнадцати аэродромов московской агломерации известен только один случай издания ФОИВ приказа об установлении границ ПАТ7¹⁷. Для прочих аэродромов московского авиаузла

¹⁵ Санитарно-эпидемиологическое заключение на «Проект по обоснованию границ 7-й подзоны приаэродромной территории аэродрома Иркутск по адресу: 664009, г.Иркутск, ул.Ширямова, 13: книга 2, том II, книга 2, том III.» № 38.ИЦ.06.000.Т.001362.12.21 от 14.12.2021 / Управления Роспотребнадзора по Иркутской области г. Иркутск // офиц. сайт Реестр санитарно-эпидемиологических заключений на проектную документацию. URL : http://fp.crc.ru/doc/?oper=s&uinz=%295K*-dBfF%40R&pdk=on&pril=on

¹⁶ Санитарно-эпидемиологическое заключение на «Проект материалов по обоснованию границ седьмой подзоны приаэродромной территории аэродрома Сочи по адресу: Краснодарский край, город Сочи, Адлерский район, Аэропорт» №23.КК.13.000.Т.003251.11.23 от 23.11.2023 / Управление Роспотребнадзора по Краснодарскому краю г. Краснодар // офиц. сайт Реестр санитарно-эпидемиологических заключений на проектную документацию. URL : <http://fp.crc.ru/doc/?oper=s&uinz=%28WK%28.CW1Vf%2B&pdk=on&pril=on>

¹⁷ «Об установлении приаэродромной территории аэродрома государственной авиации Ермолино (Балабаново)» / Приказ Росгвардии от 25.11.2023 №426. Зарег. в Министерстве юстиции России 25.01.2024 №76992

установлены ЗОУИТ ПАТ только для подзон 1–6. В конце 2024 г. было издано Распоряжение Москомархитектуры¹⁸, в котором описана ЗОУИТ ПАТ7 в составе трех подзон. Данное Распоряжение ссылается на Распоряжение Роспотребнадзора по г. Москве, которое не было опубликовано и не зарегистрировано в Минюсте России в установленном законом порядке.

Практика установления границ 7-й подзоны ЗОУИТ ПАТ. Данные по количеству аэродромов государственной и экспериментальной авиации отсутствуют в публичном доступе в виде единого реестра. ФАВТ РФ (Росавиация) на 01.02.2025 г. учитывало 225 аэродромов и 5 вертодромов гражданской авиации¹⁸.

Авиастроение страны представлено более чем двумя десятками предприятий, которые расположены в различных частях страны – от Воронежа до Комсомольска-на-Амуре. Но авиастроительные предприятия, в отличие от авиаремонтных, располагают своим аэродромным комплексом и исторически расположены в непосредственной близости от урбанизированных территорий (см. рис. 1).

Данные об аэродромах государственной авиации отнесены к категории информации ограниченного использования и не являются предметом настоящей работы. Отсутствие информации о негативном воздействии аэродромов государственной авиации отмечалось учеными при попытках унифицировать требования к границам ЗОУИТ ПАТ. Потенциальное воздействие аэродромов государственной авиации предлагается определять исключительно теоретическим, расчетным путем. Но как показывает опыт чрезвычайных ситуаций с ВС государственной авиации, аэродромы данного типа остаются малопрогнозируемой угрозой для урбанизированной среды.

В течение 2022–2024 гг. российскими ФОИВ были изданы приказы об установлении ограничений ПАТ для 196 аэродромов вне московской агломерации. Наибольшую активность проявило Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация). На долю ФАВТ пришлось 180 приказов из числа всех приказов о ЗОУИТ ПАТ, изданных в стране за рассматриваемый период.

Минпромторг выпустил 9 приказов в отношении аэродромов *экспериментальной авиации*, в трети из которых устанавливаются ограничения ПАТ7. Все ЗОУИТ ПАТ7, установленные приказами Минпромторга РФ, носят характер «полных запретов» (авиазаводы в городах Казань, Ржев, Ростов-на-Дону).

Для аэродромов *государственной авиации* в публичном доступе имеются 7 приказов об установлении границ ПАТ.

Приведенные данные свидетельствуют, что процесс формирования ЗОУИТ ПАТ в России далек от своего завершения. Для наиболее массовой категории (аэро-

дромов гражданской авиации) до настоящего времени издано 85 % актов ФОИВ об установлении границ ПАТ, для аэродромов экспериментальной авиации – менее трети. Для аэродромов государственной авиации в публичном доступе¹⁹ имеются данные о приказах Росгвардии.

Более чем в 96 % приказов ФОИВ, которые были изданы в 2022–2024 гг., содержатся унифицированные определения «*абсолютного запрета*» развития социальной и жилой среды в границах ЗОУИТ ПАТ7. Приказом ФОИВ запрещено строительство или реконструкция объектов, которые необходимы для развития или сдерживания деградиационных процессов в жилищной и социальной инфраструктуре селитебных территорий, полностью или частично попавших в границы ПАТ7.

В двенадцати приказах ФОИВ, наряду с «*зоной запрета*» ЗОУИТ ПАТ7, устанавливается «*зона ограничения*» (*регулируемые условия строительства и реконструкции*). В границах ЗОУИТ ПАТ7 указанных аэродромов обозначены территории, внутри которых «*ограничено*» или «*запрещено*» строительство и (или) реконструкция большей части объектов социального и жилого назначения. То есть в последнем случае («*зона запрета*») фактически нормативно отрицается функционирование именно тех объектов, которые являются базовыми для развития урбанизированных территорий.

Внутри «запретных» территорий, кроме остановки нового строительства и реконструкции, очевидные проблемы могут возникать при реформировании лицензий на ведение лечебной, образовательной деятельности. Даже организации, которые несколько десятилетий работают в медицине или образовании на территории, включаемой в «запретную часть» ЗОУИТ ПАТ7, не смогут реформировать требующуюся лицензию. Причина не только в силе *прямого запрета на отдельные виды деятельности* внутри ЗОУИТ ПАТ7. Это случится, потому что *используемые организациями помещения* (объекты) одновременно оказываются на территории, где ведение этой медицинской или образовательной деятельности «под запретом».

Схожие проблемы возникают при попытках начать деятельность по прямому назначению во вновь построенных объектах социального назначения. Ввести в эксплуатацию²⁰, например, новый детский сад возможно, если разрешение на его строительство было получено до вступления в силу ограничений ЗОУИТ ПАТ7. Но получение лицензии, с использованием помещений, расположенных в «запретной» для образовательной деятельности подзоне ПАТ7, представляется затруднительным. Соответственно, в отсутствие лицензии на предоставление услуг образования, деятельность, возможно, крайне необходимого детского сада или школы, будет противозаконной.

¹⁸ «Об уточнении правил землепользования и застройки города Москвы в отношении границ седьмой подзоны приаэродромной территории аэродрома Москва (Внуково), НАО, ТАО, ЗАО» / Распоряжение Москомархитектуры по основной деятельности № 2501 от 09.12.2024 / Официальный сайт Комитета по архитектуре и градостроительству города Москвы URL : <https://www.mos.ru/mka/documents/dokumenty-moskomarkhitektury/view/314573220/> Дата обращения: 04.03.2025.

¹⁹ В электронных справочно-правовых базах данных «КонсультантПлюс» и «Техэксперт».

²⁰ «Росавиация разрешила строительство жилья и социальных объектов на части седьмой зоны приаэродромной территории Иркутска» / официальный сайт «Областная газета», 17.01.2022 // URL : <https://www.ogirk.ru/2022/01/17/rosaviacija-razreshila-stroitelstvo-zhilja-i-socialnyh-obektov-na-chasti-sedmoj-zony-priajerodromnoj-territorii-irkutskaja-2/>

Наряду с «зоной запрета» внутри ПАТ7 перечисленных одиннадцати аэродромов выделяются территории ограниченного использования земельных участков. На данных участках дополнительно регламентируется новое строительное или реконструкция «нормируемых объектов». В число таких объектов в большинстве случаев включены объекты, помещения которых упомянуты в пп. 1–6 Санитарных норм²¹. В этой части СанПиН излагаются общие требования к объектам медицины, образования, культуры и для прилегающих к ним территорий. Возведение или реконструкция объектов упомянутого назначения внутри ЗОУИТ ПАТ7 невозможны в отсутствие земельных участков, которые отвечают требованиям СЭЗ для данной подзоны. Практика игнорирования расширенных, конкретизированных для уникального объекта (ПАТ) ограничений, изложенных в СЭЗ, влечет негативные последствия. Подмена заключений уполномоченных органов Роспотребнадзора унифицированными формулировками СанПиН (в приказах ФОИВ об установлении ЗОУИТ ПАТ7) ведет к формальной «непригодности» части городских земель для использования под социальные объекты. Эта «непригодность», в свою очередь, лишает местное сообщество возможности своевременно обеспечивать потребности граждан в медицинских и образовательных услугах. Привлекательность городской территории, которая может быть обеспечена объектами социальной инфраструктуры, неизбежно снижается. Описание «зон ограничения» многосекторной ЗОУИТ ПАТ7, построенное исключительно на цитировании нормы пп. 13–17 СанПиН²², без учета особенностей воздушного законодательства и заключений СЭЗ, следует признать непродуктивной практикой. Устойчивое развитие местных сообществ, эффективность градостроительной деятельности не может зависеть от произвольного толкования ФОИВ санитарно-эпидемиологических заключений Роспотребнадзора и СанПиН.

Среди ЗОУИТ ПАТ7, в которых допускаются «регулируемые условия», можно выделить два примера, в которых ФОИВ были максимально учтены интересы местного сообщества. Приказы Росавиации об установлении границ аэродромов гражданской авиации городов Сочи и Симферополя – редкие примеры в общей практике негативного воздействия ПАТ7 на развитие городской среды. Согласно приказам ФОИВ об установлении ЗОУИТ ПАТ7, аэродромы Сочи и Симферополя – единственные из 12 аэродромов с «регулируемыми условиями», в которых описание ограничений ПАТ7 *максимально заимствовано* из СЭЗ по проектам этих аэродромов.

С конца 2024 г., в связи с изменением «Методики установления седьмой подзоны приаэродромной территории, расчета и оценки рисков для здоровья человека» Роспотребнадзора, появилась возможность формировать ЗОУИТ ПАТ7 в составе до четырех подзон.

²¹ П. 1-6 табл. 5.35 «Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания» / СанПиН №1.2.3685-21 от 28.01.2021 // Утверждены Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 №2, Зарег. Министерстве юстиции РФ 29.01.2021 №62296

²² Там же, п. 13 – 17 таб. 5.35.

До настоящего времени этой возможностью воспользовались только собственники аэропорта Внуково. Но достоверно анализировать градостроительные последствия упоминавшегося выше Распоряжения Москомархитектуры от 9.12.2024 затруднительно. Основная причина в том, что Решение Роспотребнадзора по городу Москве №77-00001/ПАТ от 04.12.2024 отсутствует в публичном доступе, в том числе в справочно-правовых системах.

Заключение. При принятии решений об установлении ограничений урбанизированной среды участникам нормотворческого процесса необходимо учитывать несколько факторов.

1. Вне зависимости от фактической постановки на государственный кадастровый учет ЗОУИТ ПАТ и отсутствия информации о них в «Едином государственном реестре недвижимости» ЗОУИТ ПАТ считаются установленными²³ до 01.01.2028 г. Условие «фактической постановки на учет» считается выполненным, если границы ЗОУИТ были утверждены приказом ФОИВ в пределах законных полномочий. В результате большинство пользователей и правообладателей земельных участков и объектов, использующих данные баз публичного кадастрового учета, могут не располагать данными о возникших ограничениях. Как следствие, указанные субъекты могут действовать исходя из ошибочных ожиданий²⁴ в ущерб собственным и общественным интересам.

2. Обязательная компенсация ущерба и (или) упущенной выгоды в связи с установлением ЗОУИТ ПАТ7 законом не предусмотрена.

3. Следует учитывать, что процесс формирования исторического комплекса типологических характеристик и параметров объектов жилой и социальной застройки поселений занимает десятилетия и столетия. Кроме временных затрат, создание городской среды – это процесс, в который были инвестированы огромные средства и труд предшествующих поколений. Ограничения, в том числе возникающие в связи с приаэродромными территориями, неизбежно изменяют модель городской среды²⁵.

4. При формировании требований ЗОУИТ ПАТ7, которые могут ограничивать использование земель поселений и даже объектов, ФОИВ обязан взвешенно подходить к оценке регулирующего воздействия проектируемого нормативно-правового акта (НПА). При формировании перечня ограничений должны быть максимально учтены «возможности применения при строительстве (реконструкции, эксплуатации) объектов мер по предупреждению и (или) устранению негативного физического воздействия»²⁶.

²³ Ч. 8 ст. 26 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс России и отдельные законодательные акты России» / Федеральный закон от 03.08.2018 №342-ФЗ

²⁴ См. Кассационное определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 19.07.2023 №88А-7158/2023

²⁵ СП 531.1325800.2024 Градостроительство. Модели городской среды. Общие положения / Утвержден: приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства России от 18.01.2024 №25/пр.

²⁶ П.3.2 ст. 47 Воздушный кодекс РФ.

5. Органы государственной и местной власти, наделенные полномочиями согласования, должны критически рассматривать предлагаемые проекты приказа ФОИВ (об установлении границ ПАТ). Следует не только оценить прямой ущерб, который может быть причинен предлагаемым НПА городскому хозяйству и отдельным субъектам, но и выявить потенциальные угрозы развитию городской среды. Предлагаемый НПА

не должен противоречить градостроительным планам местного сообщества и приводить к «омертвлению» городских территорий. Результаты ограничений, которые возникнут после вступления в силу рассматриваемого НПА, не должны приводить к возникновению противоречий между складывающейся городской структурой и нормативно-техническими актами, регламентирующими развитие общественной среды.

Литература

1. Анализ риска здоровью в стратегии государственного социально-экономического развития: монография : в 2 т. / Г.Г. Онищенко, Н.В. Зайцева, А.Ю. Попова и др.; под общ. ред. Г.Г. Онищенко, Н.В. Зайцевой. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Пермь: Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2024.
2. Май И.В., Кошурников Д.Н., Картышев М.О., Никифорова Н.В. Оценка риска для здоровья населения при установлении и зонировании приаэродромной территории // Анализ риска здоровью. 2024. №4. С. 37–49. DOI: 10.21668/health.risk/2024.4.04.
3. Алексеев В.Б., Май И.В., Клейн С.В., Кошурников Д.Н. Транспортный шум как фактор риска здоровью населения и установления ограничений использования земельных участков городских и сельских поселений. Здоровье населения и среда обитания // ЗНиСО. 2022. №10. С.25–32. <https://doi.org/10.35627/2219-5238/2022-30-10-25-32>.
4. Никитина В.Н., Калинина Н.И., Ляшко Г.Г., Панкина Е.Н., Плеханов В.П. Анализ проектных решений об установлении приаэродромной территории по электромагнитному фактору // Гигиена и санитария. 2020. №6.
5. Галиновская Е.А., Болтанова Е.С., Волков Г.А. [и др.] Зоны с особыми условиями использования территорий (проблемы установления и соблюдения правового режима) : научно-практическое пособие / отв. ред. Е.А. Галиновская. Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2024. 304 с. DOI: 10.12737/1080400.
6. Быкова Е.Н. Оценка негативных инфраструктурных экстерналий при определении стоимости земель // Записки Горного института. 2021. Т. 247. С. 154–170. DOI: 10.31897/PMI.2021.1.16.
7. Беляев В.Л. Согласование градостроительных и земельных вопросов: состояние, задачи и возможные пути решения // «Имущественные отношения». 2013. №10 (145). С.29–41.
8. Ивашкина И.В., Ткаченко Л.Я., Кирюшина Н.К. Приаэродромные территории: российские реалии и зарубежный опыт // Градостроительство и планирование сельских населенных пунктов. 2021. №3. С. 91–102.
9. Пекунова А. В., Близунова Т. В. Анализ влияния ЗОУИТ на стоимость объектов городской недвижимости // Электронная наука. 2022. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-vliyaniya-zon-s-osobymi-usloviyami-ispolzovaniya-territoriy-na-stoimost-obektov-gorodskoy-nedvizhivosti> (дата обращения: 12.05.2025).
10. Межуева Т.В. Анализ методических подходов к оценке рыночной стоимости земельных участков, расположенных в ЗОУИТ // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2023. №12. С. 54–59.
11. Золотова О.А. Ограничения прав предпринимателей в границах ЗОУИТ // Юридический вестник Самарского университета. 2018. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ogranicheniya-prav-predprinimateley-v-granitsah-zon-s-osobymi-usloviyami-ispolzovaniya-territoriy> (дата обращения: 12.05.2025).
12. Социально-экономическое развитие Сибири: агломерационный подход / С.А. Астафьев, Д.А. Воронов, Г.В. Давыдова [и др.]. Иркутск : Байкальский государственный университет, 2023. С.65–68.
13. Бучулаева М. А. Влияние ограничений на развитие территорий зон охраны объектов культурного наследия // Львовские чтения : Сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции, Астрахань, 07–09 ноября 2023 года. Астрахань: Астраханский государственный архитектурно-строительный университет, 2024. С. 138–151.
14. Зинкин В.Н. Обоснование рекомендаций по определению границы санитарно-защитной зоны приаэродромной территории аэродромов государственной авиации / В.Н. Зинкин, С.П. Драган, Л.П. Сливина, С.В. Дроздов, В.В. Харитонов // Noise Theory and Practice. 2023. №1 (32). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obosnovanie-rekomendatsiy-po-opredeleniyu-granitsy-sanitarno-zaschitnoy-zony-priaerodromnoy-territorii-aerodromov-gosudarstvennoy-aviatsii> (дата обращения: 12.05.2025).
15. Веретенникова К.В. Учет влияния аэропорта в процессе градостроительного планирования приаэропортовых территорий крупнейших городов / К.В. Веретенникова // Урбанистика. 2018. №1 DOI : 10.7256/2310-8673.2018.1.25894.
16. Градостроительство: международный опыт регулирования и управления / Полиди Т.Д., Алов И.Н., Гершович А.Я., Игуменов Е.В., Косарева Н.Б., Сафарова М.Д., Трутнев Э.К. М.: Фонд «Институт экономики города», 2023. С.97–166.

References

1. Health risk analysis in the strategy of state socio-economic development: monograph: in 2 volumes / G.G. Onishchenko, N.V. Zaitseva, A.Yu. Popova et al.; under the general editorship of G.G. Onishchenko, N.V. Zaitseva. 2nd ed., revised and enlarged. Moscow; Perm: Publishing house of Perm. national research polytechnic university, 2024.
2. May I.V., Koshurnikov D.N., Kartyshev M.O., Nikiforova N.V. Health risk assessment of the population during the establishment and zoning of the aerodrome territory // Health risk analysis. 2024. No. 4. pp. 37–49. DOI: 10.21668/health.risk/2024.4.04.
3. Alekseev VB, May IV, Klein SV, Koshurnikov DN Transport noise as a risk factor for population health and the establishment of restrictions on the use of land plots in urban and rural settlements. Population health and habitat // ZNiSO. 2022 No. 10 Pp. 25–32. <https://doi.org/10.35627/2219-5238/2022-30-10-25-32>.
4. Nikitina VN, Kalinina NI, Lyashko GG, Pankina EN, Plekhanov VP Analysis of design decisions on the establishment of an aerodrome territory based on the electromagnetic factor // Hygiene and Sanitation. 2020. No. 6.

5. Galinovskaya E.A., Boltanova E.S., Volkov G.A. [et al.] Zones with special conditions for the use of territories (problems of establishing and observing the legal regime): scientific and practical manual / ed. E.A. Galinovskaya. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; INFRA-M, 2024. 304 p. DOI: 10.12737/1080400.
6. Bykova E.N. Assessment of negative infrastructure externalities in determining the value of land // Notes of the Mining Institute. 2021. Vol. 247. Pp. 154–170. DOI: 10.31897/PMI.2021.1.16.
7. Belyaev V.L. Coordination of urban development and land issues: status, tasks and possible solutions // “Property Relations”. 2013. No. 10 (145). P. 29–41.
8. Ivashkina I.V., Tkachenko L.Ya., Kiryushina N.K. Aerodrome territories: Russian realities and foreign experience // Urban development and planning of rural settlements. 2021. No. 3. P. 91–102.
9. Pekunova A.V., Bliznyukova T.V. Analysis of the impact of ZO-UIT on the value of urban real estate // Electronic Science. 2022. No. 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-vliyaniya-zon-s-osobymi-usloviyami-ispolzovaniya-territoriy-na-stoimost-obektov-gorodskoy-nedvizhi-mosti> (date of access: 12.05.2025).
10. Mezhueva T.V. Analysis of methodological approaches to assessing the market value of land plots located in the ZOUIT // Competitiveness in the global world: economics, science, technology. 2023 No. 12. P. 54–59.
11. Zolotova O.A. Restrictions on the rights of entrepreneurs within the boundaries of the ZOUIT // Legal Bulletin of Samara University. 2018. No. 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ogranicheniya-prav-predprinimateley-v-granitsah-zon-s-osobymi-usloviyami-ispolzovaniya-territoriy> (date of access: 12.05.2025).
12. Socio-economic development of Siberia: agglomeration approach / S.A. Astafyev, D.A. Voronov, G.V. Davydova [et al.]. Irkutsk: Baikal State University, 2023. Pp. 65–68.
13. Buchulaeva M.A. Impact of restrictions on the development of territories of cultural heritage protection zones // Lvov readings: Collection of materials of the II All-Russian scientific and practical conference, Astrakhan, November 7–9, 2023. Astrakhan: Astrakhan State University of Architecture and Civil Engineering, 2024. Pp. 138–151.
14. Zinkin V.N. Justification of recommendations for determining the boundaries of the sanitary protection zone of the aerodrome territory of state aviation airfields / V.N. Zinkin, S.P. Dragan, L.P. Slivina, S.V. Drozdov, V.V. Kharitonov // Noise Theory and Practice. 2023. No. 1 (32). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obosnovanie-rekomendatsiy-po-opredeleniyu-granitsy-sanitarno-zaschit-noy-zony-pri-aerodromnoy-territorii-aerodromov-gosudarst-vennoy> (date of access: 12.05.2025).
15. Veretennikova K.V. Taking into account the influence of the airport in the process of urban planning of airport areas of the largest cities / K.V. Veretennikova // Urban studies. 2018. No. 1 DOI: 10.7256/2310-8673.2018.1.25894.
16. Urban development: international experience of regulation and management / Polidi T.D., Alov I.N., Gershovich A.Ya., Igumenov E.V., Kosareva N.B., Safarova M.D., Trutnev E.K. Moscow: Institute of Urban Economics Foundation, 2023. Pp. 97–166.