



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

Технический Совет

**Председатель Технического Совета
Ассоциации «Национальное объединение
строителей»**

 **Р.З. Умеров**

«05» марта 2021 г.

Утверждено
Техническим Советом Ассоциации
«Национальное объединение строителей»
(протокол от «05» марта 2021 г. № 16)

Заключение

по выявлению проблематики строительства на приаэродромных территориях с учетом опыта субъектов Российской Федерации

Технический Совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» (далее – Технический Совет) согласно поручению Президента Ассоциации «Национальное объединение строителей» (далее – Ассоциация) А.Н. Глушкова, данному на заседании Совета Ассоциации 16.02.2021 (протокол № 170), проработал вопрос по выявлению проблематики строительства на приаэродромных территориях с учетом опыта субъектов Российской Федерации.

Рассмотрение вопроса по выявлению проблематики строительства на приаэродромных территориях с учетом опыта субъектов Российской Федерации проводилось в период с 19.02.2021 по 02.03.2021 рабочей группой Технического Совета в следующем составе:

- Кислых Александр Владимирович;
- Мямин Сергей Петрович;
- Рогов Андрей Владимирович;
- Селезнев Николай Филиппович.
- Сидоркин Александр Анатольевич;
- Умеров Равиль Закарьяевич – Руководитель Рабочей группы;
- Хвоинский Сергей Леонидович.

По результатам проведенного анализа Технический Совет отмечает следующее.

1. Законодательная основа строительства на приаэродромных территориях и существующие проблемы

В соответствии **Воздушным кодексом Российской Федерации** приаэродромная территория (далее – ПАТ) – зона с особыми условиями использования территорий. Указанная территория устанавливается решением уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти. Приаэродромная территория может быть разделена на семь подзон, устанавливающих разный объем ограничений на строительство (что как раз и направлено на совершенствования законодательства в той сфере, создания правовой последовательности отношений).

Выделяются следующие подзоны:

1) **первая подзона**, в которой запрещается размещать объекты, не предназначенные для организации и обслуживания воздушного движения и воздушных перевозок, обеспечения взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов;

2) **вторая подзона**, в которой запрещается размещать объекты, не предназначенные для обслуживания пассажиров и обработки багажа, грузов и почты, обслуживания воздушных судов, хранения авиационного топлива и заправки воздушных судов, обеспечения энергоснабжения, а также объекты, не относящиеся к инфраструктуре аэропорта;

3) **третья подзона**, в которой запрещается размещать объекты, высота которых превышает ограничения, установленные уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти при установлении соответствующей приаэродромной территории;

4) **четвертая подзона**, в которой запрещается размещать объекты, создающие помехи в работе наземных объектов средств и систем обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи, предназначенных для организации воздушного движения и расположенных вне первой подзоны;

5) **пятая подзона**, в которой запрещается размещать опасные производственные объекты, функционирование которых может повлиять на безопасность полетов воздушных судов;

6) **шестая подзона**, в которой запрещается размещать объекты, способствующие привлечению и массовому скоплению птиц;

7) **седьмая подзона**, в которой ввиду превышения уровня шумового, электромагнитного воздействий, концентраций загрязняющих веществ в атмосферном воздухе запрещается размещать объекты, виды которых в зависимости от их функционального назначения определяются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти при установлении соответствующей приаэродромной территории с учетом требований законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, если иное не установлено федеральными законами.

Постановлением Правительства РФ от 11.03.2010 № 138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации (с изменениями на 2 декабря 2020 года)» устанавливаются полномочия ФОИВ в части утверждения границ районов аэродромов и полос воздушных подходов:

Пункт 22 «Границы районов аэродромов (аэроузлов, вертодромов) утверждаются Министерством транспорта Российской Федерации.»

Пункт 23 «На аэродроме устанавливается полоса воздушных подходов (воздушное пространство в установленных границах), примыкающая к взлетно-посадочной полосе, в которой воздушные суда производят набор высоты после взлета и снижение при заходе на посадку. Границы полос воздушных подходов устанавливаются в порядке, определенном Министерством транспорта Российской Федерации, Министерством обороны Российской Федерации, Министерством промышленности и торговли Российской Федерации соответственно для гражданской, государственной и экспериментальной авиации.»

Постановлением Правительства РФ от 02.12.2017 № 1460 «Об утверждении Правил установления приаэродромной территории, Правил выделения на приаэродромной территории подзон и Правил разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти при согласовании проекта решения об установлении приаэродромной территории» устанавливаются полномочия по принятию решений об утверждении зон приаэродромных территорий:

Пункт 2 «Решение об установлении приаэродромной территории (далее - решение) принимается:

а) в отношении аэродромов государственной авиации - Министерством обороны Российской Федерации;

б) в отношении аэродромов экспериментальной авиации - Министерством промышленности и торговли Российской Федерации;

в) в отношении аэродромов гражданской авиации - Федеральным агентством воздушного транспорта.

Пункт 4 «Проект решения подготавливается:

- застройщиком, который осуществляет строительство и реконструкцию сооружений, предназначенных для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов (далее - сооружения аэродрома), - при архитектурно-строительном проектировании в целях строительства, реконструкции сооружений аэродрома;

- оператором аэродрома - в отношении аэродромов, введенных в эксплуатацию до дня вступления в силу Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка установления и использования приаэродромной территории и санитарно-защитной зоны". Под оператором аэродрома в настоящих Правилах понимается оператор аэродрома

гражданской авиации (для аэродромов гражданской авиации), организация, осуществляющая эксплуатацию аэродрома экспериментальной авиации (для аэродромов экспериментальной авиации), федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находится аэродром государственной авиации, или организация, уполномоченная указанным федеральным органом исполнительной власти (для аэродромов государственной авиации).»

Пункт 7 «Лицо, осуществляющее подготовку проекта решения в соответствии с пунктом 4 настоящих Правил (далее - разработчик), направляет проект решения с прилагаемой пояснительной запиской в целях получения санитарно-эпидемиологического заключения Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека о соответствии проекта решения требованиям законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (далее - санитарно-эпидемиологическое заключение) в соответствующий территориальный орган указанной Службы.

Пункт 13 «Изменение границ приаэродромной территории и выделенных на ней подзон, а также изменение перечня ограничений использования объектов недвижимости и осуществления деятельности осуществляются в порядке, предусмотренном настоящими Правилами для установления приаэродромной территории.»

Принятие решений об установлении ПАТ аэродромов гражданской авиации осуществляется:

- для аэродромов класса А, Б, В – приказом руководителя Росавиации;
- для аэродромов класса Г, Д, Е – приказом руководителя территориального органа Росавиации на подконтрольной территории которого находится аэродром.

Согласование Проекта решения об установлении ПАТ в отношении аэродромов гражданской авиации осуществляется в соответствии с Порядком принятия решений об установлении ПАТ аэродромов гражданской авиации, утвержденным приказом Росавиации от 10.05.2018 № 381-П.

Согласно письму Росавиации от 10.10.2017 № Исх-23235/04 проекты решений об установлении ПАТ целесообразно разрабатывать с учетом всей имеющейся нормативной и технической документации исходя из условий обеспечения безопасности полетов воздушных судов и исключения влияния различных объектов на радиотехническое оборудование аэродрома. В связи с этим при **подготовке проекта решения об установлении ПАТ аэродрома целесообразно учитывать требования следующих нормативных правовых и нормативных технических документов:**

1. Воздушный кодекс РФ.
2. Градостроительный кодекс РФ.
3. Земельный кодекс РФ.
4. Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности».

5. Федеральный закон от 01.07.2017 № 135-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка установления и использования приаэродромной территории и санитарно-защитной зоны».

6. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

7. Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

8. Постановление Правительства РФ от 02.12.2017 № 1460 «Об утверждении Правил установления приаэродромной территории, Правил выделения на приаэродромной территории подзон и Правил разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти при согласовании проекта решения об установлении приаэродромной территории».

9. Постановление Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 «Об утверждении Правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон».

10. Приложение 10* к Конвенции о международной гражданской авиации «Авиационная электросвязь».

11. Приложение 14* к Конвенции о международной гражданской авиации «Аэродромы».

12. Федеральные правила использования воздушного пространства РФ, утвержденные постановлением Правительства РФ от 11.03.2010 № 138 (ФПИВП от 11.03.2010).

13. Федеральные авиационные правила «Требования, предъявляемые к аэродромам, предназначенным для взлета, посадки, руления и стоянки гражданских воздушных судов», утвержденные приказом Минтранса России от 25.08.2015 № 262 (ФАП от 25.08.2015).

14. Федеральные авиационные правила «Радиотехническое обеспечение полетов воздушных судов и авиационная электросвязь в гражданской авиации», утвержденные приказом Минтранса России от 20.10.2014 № 297 (ФАП от 20.10.2014).

15. СанПиН 2.1.8/2.2.4.1383-03 «Гигиенические требования к размещению и эксплуатации передающих радиотехнических объектов».

16. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов».

17. СП 121.13330.2012 «Аэродромы. Актуализированная редакция СНиП 32-03-96».

18. СП 51.13330.2011 «Защита от шума. Актуализированная редакция СНиП 23-03-2003».

19. СП 42.13330.2016 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» (Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*).

20. СП 36.133330.2012 «Магистральные трубопроводы».
21. СП 155.13130.2014 «Склады нефти и нефтепродуктов».
22. Приказ Росавиации от 30.11.2017 № 972-П «Об утверждении Порядка утверждения и опубликования карт (схем) границ полос воздушных подходов и санитарно-защитных зон аэродромов гражданской авиации».
23. Приказ Минэкономразвития России от 23.03.2016 № 163 «Об утверждении Требований к системе координат, точности определения координат характерных точек границ зоны с особыми условиями использования территории, формату электронного документа, содержащего сведения о границах зоны с особыми условиями использования территории».
24. Приказ Минтранса России от 15.03.2016 № 64 «Об утверждении границ (районов) Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации, границ районов аэродромов (аэроузлов, вертодромов), границ классов А, С и G воздушного пространства».
25. Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 04.03.2011 № 69 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования к посадочным площадкам, расположенным на участке земли или акватории».
26. АП-170 «Авиационные правила, часть 170. Сертификация оборудования аэродромов и воздушных трасс. Том 2. Сертификационные требования к оборудованию аэродромов и воздушных трасс».
27. ГОСТ 22283-2014 «Шум авиационный. Допустимые уровни шума на территории жилой застройки и методы его измерения».
28. Методика оценки соответствия гражданских аэродромов Федеральным авиационным правилам «Требования, предъявляемые к аэродромам, предназначенным для взлета, посадки, руления и стоянки гражданских воздушных судов», утвержденные (МОС ФАП) – приложение к приказу Минтранса России от 25.08.2015 № 262.
29. Порядок установления границ полос воздушных подходов на аэродромах гражданской авиации, утвержденный приказом Минтранса РФ от 04.05.2018 № 176.
30. ICAO EUR DOC 015 «Европейский инструктивный материал по управлению зонами ограничений застройки» (в качестве справочного материала).
31. Оценка потенциального воздействия ветровых турбин на средства наблюдения EUROCONTROL GUID-130.
32. Инструкции по эксплуатации СП-90 (СП-200) АИЦТ.461512.019РЭ.
33. ВСН 7 86 МГА (в качестве справочного материала).
34. МОС НГЭА СССР (в качестве справочного материала).

В таблице 1 приведены федеральные органы исполнительной власти (далее – ФОИВ), ответственные за утверждение приаэродромных территорий и их подзон, согласующие ФОИВ в рамках своих полномочий, а также основные нормативные правовые акты и нормативно-технические документы, содержащие нормы регулирования.

Таблица 1. Регулирование ФОИВ подзон ПАТ

Подзона ПАТ	ФОИВ	Регулирующие нормативные правовые акты и нормативно-технические документы
1-я подзона	Минобороны - государственная авиация Минпромторг - экспериментальная авиация Росавиация - гражданская авиация	Постановление Правительства РФ от 02.12.2017 № 1460 «Об утверждении Правил установления приаэродромной территории, Правил выделения на приаэродромной территории подзон и Правил разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти при согласовании проекта решения об установлении приаэродромной территории»
	Минтранс России	Приказ Министерства транспорта РФ от 25.08.2015 № 262 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования, предъявляемые к аэродромам, предназначенным для взлета, посадки, руления и стоянки гражданских воздушных судов» (с изменениями и дополнениями)
2-я подзона	Минобороны - государственная авиация Минпромторг - экспериментальная авиация Росавиация - гражданская авиация	Постановление Правительства РФ от 02.12.2017 № 1460 «Об утверждении Правил установления приаэродромной территории, Правил выделения на приаэродромной территории подзон и Правил разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти при согласовании проекта решения об установлении приаэродромной территории» (с изменениями и дополнениями)
3-я подзона	Минобороны - государственная авиация Минпромторг - экспериментальная авиация Росавиация - гражданская авиация	Постановление Правительства РФ от 02.12.2017 № 1460 «Об утверждении Правил установления приаэродромной территории, Правил выделения на приаэродромной территории подзон и Правил разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти при согласовании проекта решения об установлении приаэродромной территории» (с изменениями и дополнениями)

	Минтранс России	Приказ Министерства транспорта РФ от 25.08.2015 № 262 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования, предъявляемые к аэродромам, предназначенным для взлета, посадки, руления и стоянки гражданских воздушных судов» (с изменениями и дополнениями) Приказ Министерства транспорта РФ от 04.05.2018 № 176 «Об утверждении Порядка установления границ полос воздушных подходов на аэродромах гражданской авиации»
4-я подзона	Минобороны - государственная авиация Минпромторг - экспериментальная авиация Росавиация - гражданская авиация	Постановление Правительства РФ от 02.12.2017 № 1460 «Об утверждении Правил установления приаэродромной территории, Правил выделения на приаэродромной территории подзон и Правил разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти при согласовании проекта решения об установлении приаэродромной территории» (с изменениями и дополнениями)
	Минтранс России	Приказ Министерства транспорта РФ от 20.10.2014 № 297 «Об утверждении Федеральных авиационных правил "Радиотехническое обеспечение полетов воздушных судов и авиационная электросвязь в гражданской авиации» (с изменениями и дополнениями)
5-я подзона	Минобороны - государственная авиация Минпромторг - экспериментальная авиация Росавиация - гражданская авиация	Постановление Правительства РФ от 02.12.2017 № 1460 «Об утверждении Правил установления приаэродромной территории, Правил выделения на приаэродромной территории подзон и Правил разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти при согласовании проекта решения об установлении приаэродромной территории» (с изменениями и дополнениями)
	Ростехнадзор	Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».
	Минстрой России	Пункты 46, 52, 75 перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.07.2020 № 985 «Об утверждении перечня национальных стандартов и

		<p>сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»</p> <p>Приказ Минстроя России от 30.11.2020 № 734/пр «Об утверждении Порядка разработки и согласования специальных технических условий для разработки проектной документации на объект капитального строительства»</p>
6-я подзона	<p>Минобороны - государственная авиация Минпромторг - экспериментальная авиация Росавиация - гражданская авиация</p>	<p>Постановление Правительства РФ от 02.12.2017 № 1460 «Об утверждении Правил установления приаэродромной территории, Правил выделения на приаэродромной территории подзон и Правил разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти при согласовании проекта решения об установлении приаэродромной территории» (с изменениями и дополнениями)</p>
7-я подзона	<p>Минобороны - государственная авиация Минпромторг - экспериментальная авиация Росавиация - гражданская авиация</p>	<p>Постановление Правительства РФ от 02.12.2017 № 1460 «Об утверждении Правил установления приаэродромной территории, Правил выделения на приаэродромной территории подзон и Правил разрешения разногласий, возникающих между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти при согласовании проекта решения об установлении приаэродромной территории» (с изменениями и дополнениями)</p>
	Роспотребнадзор	<p>СанПиН 2.1.8/2.2.4.1383-03 «Гигиенические требования к размещению и эксплуатации передающих радиотехнических объектов».</p> <p>СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов».</p> <p>ГОСТ 22283-2014 «Шум авиационный. Допустимые уровни шума на территории жилой застройки и методы его измерения».</p> <p>СП 2.1.8.3565-19 «Отдельные санитарно-эпидемиологические требования при оценке непостоянного шума от пролетов воздушных судов» (утратил силу с 01.03.2021 на основании постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 3)</p>

		СанПиН 2.1.2.2645-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях» (утрачивает силу с 01.03.2021 в силу «регуляторной гильотины»)
--	--	---

Технический Совет отмечает, что до настоящего времени решение об установлении приаэродромных территорий большинства аэродромов до сих пор не принято, процесс установления приаэродромных территорий растянулся более чем на 3 года и до сих пор не завершен. При этом следует отметить, что, исходя из положений части 24 статьи 106 Земельного кодекса Российской Федерации «зоны с особыми условиями использования территорий считаются установленными со дня внесения сведений о зонах с особыми условиями использования территорий, соответствующих изменений в сведения о такой зоне в Единый государственный реестр недвижимости».

Таким образом, применению подлежат переходные положения статьи 4 Федерального закона от 01.07.2017 № 135-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка установления и использования приаэродромной территории и санитарно-защитной зоны» (далее - Федеральный закон №135-ФЗ), которым предусмотрена специальная процедура согласования.

Так, частью 3 статьи 4 Федерального закона № 135-ФЗ до установления приаэродромных территорий предусмотрена обязанность согласовывать строительство объектов границах полос воздушных подходов. Указанные границы определяются картами (схемами), которые утверждаются уполномоченным органом власти и публикуются на официальном сайте соответствующего ведомства на основании части 2 статьи 4 Федерального закона № 135-ФЗ.

Согласно правовой позиции, сформулированной Президиумом ВАС РФ в постановлении от 09.07.2009 № 10349, изложенные требования о необходимости согласования носят специальный характер и должны учитываться уполномоченными органами муниципальных образований при принятии решений о развитии городских и сельских поселений и при выдаче разрешений на строительство объектов в пределах приаэродромной территории. Границы приаэродромных территорий определяются по внешней границе проекции полос воздушных подходов на земельную или водную поверхность, а вне полос внешних подходов – окружностью радиусом 30 км от контрольной точки аэродрома.

Данные положения также закреплены в пункте 58 Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 11.03.2010 № 138.

В соответствии с пунктом 4 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации «зоны с особыми условиями территории – охранные, санитарно-защитные ... иные зоны, устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации».

В настоящий момент в связи с установлением приаэродромных зон аэропортов в строительной отрасли возникает проблема в части правомерности осуществления строительства и ввода в эксплуатацию зданий и сооружений, расположенных в зонах приаэродромных территорий. Основные проблемы, возникающие при осуществлении строительства в данных зонах приведены ниже.

I. Особое внимание уделяется влиянию 7-й подзоны на осуществление градостроительной деятельности, так как значительная часть проблем при строительстве возникает именно в ее пределах.

В границах 7-й подзоны запрещается строительство жилья и социальной инфраструктуры в связи с превышением допустимых нормативов авиашума, других факторов (электромагнитного воздействия, загрязняющих веществ).

1. Проблемы осуществления строительства в 7-ой подзоне приаэродромных территорий:

Отсутствует единая методика определения границ 7-й подзоны, не определен исчерпывающий перечень объектов, строительство которых запрещается в границах 7-й подзоны (сейчас перечень таких объектов определяется исходя из санитарных правил).

В результате действием 7-ой подзоны блокируется строительство на больших территориях. При этом для 7-ой подзоны одного и того же аэродрома размер может быть определен по-разному разными разработчиками. Также следует отметить стремление некоторых аэропортов подготовить задел для реконструкции и увеличения пропускной способности аэропорта путем декларирования завышенных показателей количества взлетно-посадочных операций в отличии от текущих фактических мощностей аэропорта, что вызывает необоснованное увеличение расчетной 7-ой подзоны.

2. Исходные данные, необходимые для расчета 7-ой подзоны, могут быть недостоверны / неполны либо отсутствовать в доступе.

Для установления 7-ой подзоны необходимо обладать исходными данными, в том числе о количестве взлетно-посадочных операций в единицу времени, о соотношении количества дневных и ночных полетов, о типах воздушных судов, которые совершают полеты, и др. Такими данными располагают операторы соответствующих аэродромов и локальные службы ОРВД.

3. Отсутствует единый стандарт составления решения об установлении приаэродромной территории.

Законом установлено, что проект решения об установлении приаэродромной территории, включающий ее описание и описание ограничений («регламентная часть»), готовится оператором аэродрома.

Вместе с тем, законом не установлены единые требования к составлению такого проекта, в связи с чем «регламентные части» приаэродромных территорий могут сильно различаться в зависимости от аэродрома.

Ряд аэродромов подошел к вопросу гибко и установил дифференцированные по ограничениям 7-ые подзоны, установив в их

границах ограничения различной степени, что смягчает последствия установления таких подзон и может служить позитивным примером.

4. Нормативные требования по допустимому уровню шума завышены, требуют актуализации и приведения в соответствие с международной практикой.

В соответствии с ГОСТ 22283-2014 допустимый уровень шума в дневное время установлен в 55 децибел, а в ночное время - в 45 децибел. Это на 10 децибел ниже, чем в предыдущем ГОСТ 22283-88. Таким образом, требования по шуму в данном ГОСТ с 2014 г. были повышены.

Аналогичные требования по шуму установлены санитарными правилами - СП 2.1.8.3565-19 и СанПиН 2.1.2.2645-10 (утрачивает силу с 01.03.2021 в рамках реализации реформы контрольно-надзорной деятельности «регуляторной гильотины»).

Данные требования не учитывают возможности проведения шумозащитных мероприятий в процессе проектирования зданий.

Также следует отметить, что в соответствии с пунктом 3.4. ГОСТ 22283-2014 при реконструкции аэропортов или изменении условий эксплуатации воздушных судов (ВС) акустическая обстановка на территориях жилой застройки не должна ухудшаться, то есть не допустимо закладывать в 7-ые подзоны потенциал на увеличение мощности аэродрома, ухудшающий шумовую обстановку отношении существующей и предусмотренной утвержденной градостроительной документацией застройки.

5. Законодательство не позволяет дифференцировать ограничения в 7-ой подзоне с учетом проектных решений по шумозащите и т.п.

Учитывая возможность реализации проектных решений, связанных с шумозащитой, нецелесообразно устанавливать общий запрет на застройку в 7-ой подзоне.

Вместо запрета следует определить условия (в том числе требования к проектированию), при достижении которых в 7-ой подзоне допускается строительство жилья и социальной инфраструктуры.

6. Установление ограничений в 7-ой подзоне, в случае ее установления, затронет большое количество существующих объектов недвижимости.

При принятии Федерального закона от 01.07.2017 № 135-ФЗ было установлено, что ограничения, установленные в 7-ой подзоне приаэродромной территории при ее установлении, не применяются в отношении земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости, права на которые возникли у граждан или юридических лиц до дня вступления в силу указанного Федерального закона (до 30.09.2017).

Таким образом, закон изначально устанавливал амнистию для объектов недвижимости, права на которые возникли до 30.09.2017. Ограничения в 7-ой подзоне не должны были затрагивать такие объекты. Однако за прошедшее время приаэродромные территории были установлены не везде, тем не менее были предоставлены земельные участки и начато строительство

жилья и социальных объектов на больших территориях, которые теперь могут попасть в 7-ую подзону.

Также следует обратить внимание операторов аэродромов на пункт 4 статьи 4 Федерального закона от 01.07.2017 года № 135-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка установления и использования приаэродромной территории и санитарно-защитной зоны», в соответствии с которым оператор аэродрома возмещает ущерб, причиненный гражданам и юридическим лицам при ограничении их прав на земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимости, которые возникли до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, в связи с установлением ранее не установленных ограничений использования земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимости и осуществления экономической и иной деятельности, в том числе при установлении приаэродромной территории. Вероятная величина компенсации убытков должна быть учтена при формировании границ 7-ой подзоны, как зоны с наиболее жесткими ограничениями.

7. Субъекты РФ ограничены в решении вопроса об определении 7-й подзоны, инициатива исходит от Росавиации и Роспотребнадзора.

Законом установлено, что проект решения об установлении 7-й подзоны готовит оператор аэродрома, утверждает Росавиация при наличии заключения Роспотребнадзора. Субъект РФ уполномочен согласовывать этот проект. Это приводит к разработке проектов 7-й подзоны без учета интересов развития городов и невозможности согласования проектов приаэродромной территории с субъектом РФ в течение длительного времени. Инициатива по разработке и установлению границ 7-й подзоны должна исходить от самого субъекта РФ.

8. Законодательством не предусмотрены механизмы возложения на операторов аэродромов обязанности по снижению негативного воздействия аэродрома на прилегающую городскую территорию.

В настоящий момент санитарные ограничения устанавливаются исходя из приоритета интересов аэродрома над интересами города. Таким образом, аэродром может продолжать расширяться в ущерб городскому развитию. В этом случае санитарно-защитная зона аэродрома (7-ая подзона) также будут увеличиваться в размерах и налагать дополнительные ограничения на застройку.

II. Вторым по значимости вопросом является осуществление строительства в 3-ей подзоне, а также вопрос с полосами воздушных подходов.

В границах 3-ей подзоны запрещается размещать объекты, высота которых превышает ограничения, установленные уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти при установлении соответствующей приаэродромной территории.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 02.12.2017 № 1460 «Об утверждении Правил установления приаэродромной территории» третья подзона устанавливается **в границах полос воздушных подходов.**

До установления приаэродромных территорий с подзонами полосы воздушных подходов существуют отдельно, в них необходимо согласовывать строительство с ФОИВами (для гражданских аэродромов – с Росавиацией).

Проблемы осуществления строительства в 3-ей подзоне приаэродромных территорий:

1. Росавиация отказывает в согласовании строительства в полосах воздушных подходов в связи с отсутствием заключения Роспотребнадзора.

Законом установлено, что согласование строительства в полосах воздушных подходов и санитарно-защитных зонах аэродромов осуществляется при наличии положительного санитарно-эпидемиологического заключения Роспотребнадзора о соответствии размещения объектов требованиям законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Вместе с тем, в ряде случаев Роспотребнадзор отказывает в выдаче заключения, ссылаясь на невозможность определения границ территории, в отношении которой нужно осуществить санитарно-эпидемиологическую экспертизу (в частности, в большинстве случаев границы санитарно-защитных зон не установлены).

2. Координаты полос воздушных подходов не привязаны к системе координат, используемой для ведения Единого государственного реестра недвижимости.

Утвержденный приказом Минтранса России от 04.05.2018 № 176 порядок предписывает определять координаты полос воздушных подходов, но не определяет, что такие координаты должны соотноситься с системой координат, используемой для ведения ЕГРН.

Различие в координатах препятствует согласованию строительства в полосах воздушных подходов, не позволяет понять, расположен ли проектируемый объект в границах таких полос или нет.

Ряд аэродромов в инициативном порядке направлял в органы местного самоуправления сведения о границах полос воздушных подходов с запросами об отражении последних в составе сведений ИСОГД, но так как в составе ИСОГД могут быть отражены лишь ЗОУИТ, состоящие на учете в ЕГРН, такие сведения не могут быть официально отражены в ИСОГД. Необходимость постановки на кадастровый учет полос воздушных подходов не предусмотрена законодательством. Описанная ситуация вызывает неоднозначности при подготовке разрешительной документации на строительство.

3. Отсутствует единый порядок проверки соответствия высоты объекта высотным ограничениям.

В настоящее время органы власти (местного самоуправления) при проверке соответствия проектной документации высотным ограничениям,

установленным на приаэродромных территориях (или высотным ограничениям, проверяемым при размещении объектов в полосах воздушных подходов), не имеют возможности точно установить соответствие параметров объекта установленным высотным ограничениям, в том числе не имеют необходимого программного обеспечения, аналогичного тому, которое используется операторами аэродромов.

4. Минтрансом России в 2018 году изменен порядок определения границ полос воздушных подходов, в связи с чем их площадь увеличилась.

Порядок определения границ полос воздушных подходов установлен приказом Минтранса России от 04.05.2018 № 176.

Данным приказом был существенно изменен порядок установления полос воздушных подходов. Помимо имеющихся контуров полос, идущих параллельно взлетно-посадочной полосе, был добавлен дополнительный контур («внешняя граница полосы воздушных подходов») – в виде окружности радиусом 15 км от центра взлетно-посадочной полосы для аэродромов классов А, Б, В, Г (8 км – для аэродромов классов Д и Е).

В результате проведенных изменений площадь, покрываемая полосами воздушных подходов, значительно увеличилась за счет добавления **окружности радиусом 15 км** от центра взлетно-посадочной полосы.

Так как в полосах воздушных подходов установлена необходимость согласования строительства с Росавиацией, увеличение площади полос воздушных подходов привело к усложнению строительства вблизи аэродрома.

5. Нормативно не закреплены критерии объекта, влияющего на безопасность полетов.

Законом установлено, что согласование с Росавиацией требуется, если планируемый к строительству объект может угрожать безопасности полетов воздушных судов, оказывать негативное воздействие на здоровье человека и окружающую среду, создавать помехи в работе радиотехнического оборудования, установленного на аэродроме, объектов радиолокации и радионавигации, предназначенных для обеспечения полетов.

Частично такие критерии определены в рекомендациях Росавиации, направленных письмом Росавиации от 03.12.2020 № Исх-48809/04.

Справочно: согласно рекомендациям критериями влияния объекта на безопасность полетов воздушных судов являются:

– *возвышение объекта над поверхностями ограничения препятствий, установленными в соответствии с Федеральными авиационными правилами «Требования, предъявляемые к аэродромам, предназначенным для взлета, посадки, руления и стоянки гражданских воздушных судов», утвержденными приказом Минтранса России от 25.08.2015 № 262;*

– *ухудшение эксплуатационных минимумов аэродрома;*

– *ухудшение орнитологической обстановки в районе аэродрома;*

– *привлечение объектом скопления животных в окрестностях аэродрома.*

– *Критериями влияния объекта на работу средств радиотехнического обеспечения полетов (РТОП) являются:*

- *риск создания помех наземным средствам РТОП, обеспечивающим полеты воздушных судов, либо бортовому оборудованию воздушных судов, выполняющих взлет и (или) посадку с/на аэродром;*
- *препятствие распространению сигналов средств РТОП.*

Вместе с тем, изданный Росавиацией документ является рекомендательным и не препятствует Росавиации руководствоваться иными критериями при согласовании строительства.

III. Проблемы, связанные с осуществлением строительства в иных подзонах.

В четвертой подзоне запрещается размещать объекты, создающие помехи в работе наземных объектов средств и систем обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи, предназначенных для организации воздушного движения и расположенных вне первой подзоны.

Четвертая подзона устанавливается по границам зон действия средств радиотехнического обеспечения полетов воздушных судов и авиационной электросвязи, обозначенным в аэронавигационном паспорте аэродрома гражданской авиации, инструкции по производству полетов в районе аэродрома государственной (экспериментальной) авиации;

Проблема: Территории, охватываемые четвертой подзоной, могут быть значительны и накладывать запрет на строительство, т.ч. многоквартирных домов. Проблема может быть решена за счет модернизации (реконструкции) оборудования, но это требует финансовых вложений оператора аэродрома и (или) бюджета. Например, такие мероприятия проводятся в районе ЖК «Филатов Луг» (Москва) (планируется проведение работ по поднятию радара).

В пятой подзоне запрещается размещать опасные производственные объекты (далее – ОПО), функционирование которых может повлиять на безопасность полетов воздушных судов. Пятая подзона устанавливается по границам, установленным исходя из требований безопасности полетов и промышленной безопасности опасных производственных объектов с учетом максимального радиуса зон поражения в случаях происшествий техногенного характера на опасных производственных объектах.

Эффективное, экономически оправданное решение задач, ответственных объектов ОПО, находящихся в 5-ой подзоне, осуществляется на основе прогнозного математического состояния с использованием программно-алгоритмических комплексов, реализующие численные методы механики.

По результатам выборочного исследования по выявлению вероятных событий, связанных с одноименным взрывом объекта ОПО, в результате чего может возникнуть разрушение или повреждение летательного судна, были сделаны следующие заключения:

- 1) За весь период наблюдения (более 100 лет) в мировой практике таких случаев выявлено не было;
- 2) Вероятность наступления такого события можно представить, как возможную встречу самолета и метеорита - 1:1000000.

Проблема: Не установлены четкие критерии влияния на безопасность полетов. Ограничения могут быть распространены на очень широкий круг объектов, в т.ч. обслуживающих жилую застройку (газопроводы и проч.). В том числе, в законе по требованиям к ОПО в 5-ой подзоне заложены риски, возникновение которых возможно с минимальной вероятностью, и для реализации мер по расследованию и предупреждению этих рисков потребуется многократное увеличение расходования бюджетных средств Российской Федерации.

В шестой подзоне запрещается размещать объекты, способствующие привлечению и массовому скоплению птиц. Шестая подзона устанавливается по границам, установленным на удалении 15 километров от контрольной точки аэродрома.

Проблема: Перечень таких объектов не конкретизирован.

2 Пути решения проблем установления приаэродромных территорий и осуществления строительства на данных территориях

Технический Совет на основании вышеизложенных проблем предлагает следующие пути решения проблем осуществления строительства в приаэродромных зонах:

1. Пути решения проблем осуществления строительства в части принятия мер по установлению границ 7-ой приаэродромной зоны.

- утвердить единую методику определения границ 7-ой подзоны (сейчас есть разные, в т.ч. разработанная Правительством Москвы) с учетом позиций субъектов РФ;
- определить исчерпывающий перечень объектов, строительство которых запрещается в границах 7-ой подзоны;
- установить требования к лицам, разрабатывающим проекты 7-ой подзоны (в настоящий момент такие требования не установлены);
- определить экспертный орган, который должен оценивать корректность определения 7-ой подзоны как с позиций санитарных требований, так и с точки зрения градостроительной деятельности;
- установить типовые формы решения об установлении приаэродромных территорий, включающего «регламентную часть»;
- установить перечень исходных данных, требования к форматам их предоставления, к порядку их предоставления, закрепить обязанность операторов аэродромов предоставлять исходные данные лицам, определяющим границы 7-ой подзоны;
- актуализировать действующие санитарные правила, нормативно-технические документы в сторону смягчения требований по шуму с учетом возможности провести мероприятия по шумозащите;
- установить общее правило о допустимости строительства в границах 7-ой подзоны и условия, в том числе требования к проектным решениям, при реализации которых разрешено строительство. Запрет на

строительство устанавливать только при невозможности соблюдения указанных условий;

– выделять в границах 7-ой подзоны сектора в зависимости от содержания ограничений и условий размещения объектов;

– не применять ограничения, установленные в 7-ой подзоне для объектов, права на которые возникли до установления 7-ой подзоны или до определенной даты, например, до 01.01.2022 (конкретная дата подлежит обсуждению), при отсутствии признаков самовольной постройки;

Примечание: аналогичные меры в той или иной степени необходимо ввести и в отношении ограничений в других подзонах, чтобы исключить риск массового сноса законно созданных и в настоящий момент правомерно эксплуатируемых объектов недвижимости.

– установить отдельный (особый) порядок установления 7-ой подзоны, отличный от установления всей остальной приаэродромной территории;

– наделить субъекты РФ правом самостоятельно готовить проекты 7-ой подзоны и утверждать такую подзону отдельно от других подзон приаэродромной территории;

– в целом установить для 7-ой подзоны иное правовое регулирование - рассмотреть вопрос о замене 7-ой подзоны отдельной зоной с особыми условиями (санитарно-защитной зоной или другой).

– закрепить возможность установления приаэродромной территории в составе 1-6 подзон (без 7 подзоны);

– закрепить приоритет интересов городского развития над интересами развития аэродромов, обязав операторов аэродромов разрабатывать программы (планы, дорожные карты, программы и т.п.), направленные на модернизацию инфраструктуры аэродрома, запрет эксплуатации определенных типов воздушных судов с повышенным уровнем шума и т.п. в целях недопущения установления новых ограничений застройки вокруг аэродрома и сокращения количества уже имеющихся ограничений в санитарно-защитной зоне аэродрома / 7 подзоне приаэродромной территории.

2. Пути решения проблем осуществления строительства в части принятия мер по установлению границ 3-ей приаэродромной зоны.

- скорректировать порядок согласования строительства в полосах воздушных подходов аэродромов, с учетом необходимости получения сан-эпид. заключения Роспотребнадзора. Исходя из того, что данный порядок согласования носит временный характер, возможно издание совместных разъяснений (рекомендаций) Роспотребнадзора и Росавиации по данному вопросу;

- установить, что координаты границ полос воздушных подходов должны соответствовать системе координат, используемой для ведения ЕГРН;

- определить единый порядок расчета абсолютной высоты объекта, в т.ч. с использованием доступного всем застройщикам и органам власти (органам местного самоуправления) программного обеспечения, аналогичного тому, которое используется для этого операторами аэродромов;

- вернуться к прежнему порядку установления полос воздушных подходов без установления «внешних границ» в виде окружности.

3. Пути решения проблем осуществления строительства в части принятия мер по установлению границ иных приаэродромных зон:

4 подзона: Обсудить с Росавиацией и операторами аэродромов вопрос о принятии мер по модернизации (реконструкции) средств радиотехнического обеспечения полетов и иного оборудования в целях сокращения территории 4-ой подзоны.

5 подзона:

- конкретизировать критерии влияния на безопасность полетов со стороны опасных объектов, ограничив круг таких объектов;

- внести поправки в закон и оставить такие жесткие меры для новых ВВП и аэродромов;

- утвердить РД (Ростехнадзор) о регламентации нахождения объектов ОПО, находящихся в настоящее время в 5-ой зоне аэропорта, в частности усиленным государственным надзором и контролем собственника по текущему содержанию и капитальному ремонту этих сооружений.

6 подзона: Определить критерии объектов, способствующие привлечению и массовому скоплению птиц.

Также Технический Совет считает целесообразным осуществить сбор данных по всем регионам Российской Федерации для выявления общей картины влияния установления приаэродромных зон на строительство объектов и понимания критичности ситуации, исходя из численных показателей объемов строительства.

Руководитель рабочей группы



Умеров Р.З.