

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2023.89.71.058

## К вопросу о правовых последствиях отказа от государственной экологической экспертизы проектов градостроительной документации

**Тимофеева Ольга Владимировна**

Соискатель,  
заместитель директора по правовым вопросам,  
ООО «Центральное кадастровое бюро»,  
191124, Российская Федерация, Санкт-Петербург, ул. Орловская, 1;  
e-mail: kimlel@mail.ru

### Аннотация

В статье проведен анализ правовых последствий исключения законодателем проектов градостроительной документации из перечня объектов государственной экологической экспертизы в соответствии с Федеральным законом от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Выявлены юридические недостатки существующей процедуры государственной экологической экспертизы проектной документации на выполнение работ по созданию искусственных земельных участков, препятствующие эффективной реализации экологических прав населения. Обоснован вывод о необходимости восстановления института государственной экологической экспертизы проектов градостроительной документации в целях обеспечения проведения своевременной интегративной прогностической оценки влияния градостроительных решений на состояние окружающей среды в населенных пунктах и предотвращения утверждения градостроительной документации, создающей юридические предпосылки для нарушения экологических прав населения.

### Для цитирования в научных исследованиях

Тимофеева О.В. К вопросу о правовых последствиях отказа от государственной экологической экспертизы проектов градостроительной документации // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 1А-2А. С. 164-170. DOI: 10.34670/AR.2023.89.71.058

### Ключевые слова

Градорегулирование, градостроительная документация, экологическая экспертиза, искусственные земельные участки, охрана окружающей среды.

## Введение

Как известно, Федеральным законом от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» была отменена государственная экологическая экспертиза проектов градостроительной документации. Согласно заявлениям разработчиков законопроекта данные изменения были направлены «на реализацию норм Градостроительного кодекса Российской Федерации о введении с 1 января 2007 года единой государственной экспертизы проектной документации и запрете проведения иных видов государственных экспертиз проектной документации, а также единого государственного строительного надзора и запрете проведения иных видов государственного надзора при строительстве» [Сведения о законопроекте № 317064-4. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности, [www...](#)].

## Основная часть

Фактически данным законопроектом ставился знак равенства с точки зрения правового значения для обеспечения благоприятной окружающей среды в населенных пунктах между совокупностью существующих экспертиз проектной документации отдельных объектов капитального строительства и подменяемой ими государственной экологической экспертизой проектов градостроительной документации без приведения в пояснительных записках к законопроекту каких-либо обоснований для принятия такого решения как со стороны профильных комитетов, так и от лица Комитета по экологии Государственной Думы Российской Федерации (комитета-соисполнителя).

В то же время, уже в 2020 году занимавшим в тот период пост министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации Д.Н. Кобылкиным была публично озвучена позиция об особом значении экологической экспертизы как «гаранта соблюдения требований законодательства в области охраны окружающей среды при проведении оценки воздействия на нее, а также обоснованности предлагаемых решений с учетом мнения общественности» и особо подчеркивалось (применительно к обсуждению инициативы по исключению обязательного проведения государственной экологической экспертизы ряда объектов капитального строительства), что отмена государственной экологической экспертизы «приведет к нарушениям конституционного права граждан РФ на благоприятную окружающую среду» [Кобылкин, [www...](#)].

В связи с этим по прошествии более 15 лет после внесения указанных изменений в экологическое и градостроительное законодательство представляется важным вернуться вновь к обсуждению вопроса о значимости восстановления института государственной экологической экспертизы проектов градостроительной документации, выступающей правой основой планирования поступательного развития территории, ее рационального использования, привлечения инвестиций, обеспечения потребностей населения [Приказ Минрегиона России от 26.05.2011 г. № 244 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов»] на основе анализа порожденных вышеуказанной реформой правовых проблем обеспечения благоприятной окружающей среды в городе федерального значения Санкт-Петербурге, где в настоящее время активно реализуются проекты по созданию искусственных земельных участков.

Прежде всего, следует отметить, что жители Санкт-Петербурга фактически были изначально лишены возможности воспользоваться потенциалом норм Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» для защиты своих экологических прав при оспаривании градостроительной документации ввиду отмены соответствующих положений экологического законодательства на момент рассмотрения единственного такого рода спора в суде (см. решение Санкт-Петербургского городского суда от 19 июля 2007 года по делу № 3-3/07).

В данный момент на основании действующей градостроительной документации (документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке) обществом с ограниченной ответственностью «Специализированный застройщик «ЛСР» проводятся работы по «инженерной подготовке территории земельных участков (в том числе увеличение высотных отметок), для целей возведения объектов недвижимости, инженерной инфраструктуры». Проектная документация на проведение указанных работ являлась объектом государственной экологической экспертизы: 26 октября 2021 года приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) от 26 октября 2021 года № 1478/ГЭЭ было утверждено положительное заключение экспертной комиссии [Сообщество жителей Василеостровского района г. Санкт-Петербурга, выступающих против Северного намыва, [www...](#)].

При этом, несмотря на то, что согласно официальной позиции Росприроднадзора, изложенной в письме от 28.09.2022 № РН-09-01-33/34195 [Сообщество жителей Василеостровского района г. Санкт-Петербурга, выступающих против Северного намыва, [www...](#)], разделяемой в том числе судебными инстанциями (например, см. решение Арбитражного Суда города Москвы от 10 декабря 2013 г. по делу № А40-143668/2013), указанные работы приравнены к созданию искусственного земельного участка, впоследствии разрешительная документация, необходимая для создания искусственного земельного участка в соответствии с требованиями Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ в установленном порядке получена не была. Более того, согласно письму Северо-Западного управления Ростехнадзора от 28.11.2022 № 240-16221 отсутствует разрешительная документация на эксплуатацию и ранее созданных гидротехнических сооружений на Южных намывных территориях Васильевского острова [Сообщество жителей Василеостровского района г. Санкт-Петербурга, выступающих против Северного намыва, [www...](#)].

В целях предотвращения нарушения своих экологических прав жителями Санкт-Петербурга была поддержана инициатива о проведении общественной экологической экспертизы вышеуказанной проектной документации. При этом заказчиком документации, подлежащей экологической экспертизе, создавались всевозможные препятствия для ее проведения: соответствующая документация была получена региональной общественной организацией «Санкт-Петербургское общество естествоиспытателей» лишь на основании решения Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 5 марта 2022 года по делу № А56-99704/2021.

На основании полученных в результате указанной выше общественной экологической экспертизы сведений о выявлении многочисленных нарушений действующего экологического законодательства при проведении государственной экологической экспертизы жители Санкт-Петербурга обратились в Куйбышевский районный суд Санкт-Петербурга с административным иском о признании соответствующего приказа Росприроднадзора об утверждении заключения экспертной комиссии государственной экологической экспертизы

незаконным (дело № 2а-25/2023 (2а-1302/2022); М-399/2022).

Ключевым недостатком проведенной государственной экспертизы отдельно взятых строительных работ, на который обращают внимание суда заявители, является отсутствие какой-либо критической оценки со стороны экспертной комиссии декларируемых разработчиком проектной документации показателей безопасности выполняемых работ. Так, из раздела I «Общие положения» заключения следует, что в составе материалов, предоставленных на государственную экологическую экспертизу, отсутствуют сведения о результатах инженерных изысканий. Между тем, при назначении судом в рамках рассмотрения указанного выше дела судебной экспертизы было установлено, что без изучения содержания материалов, содержащих сведения о результатах инженерных изысканий, не представляется возможным дать оценку законности и обоснованности сделанных в рамках государственной экологической экспертизы выводов о соблюдении существующих требований законодательства в сфере охраны окружающей среды [Дмитриева, www...].

Также в числе недостатков проведенной государственной экологической экспертизы проектной документации на строительные работы следует отметить, что в отличие от государственной экологической экспертизы проектов градостроительной документации (предусматривавшей комплексную оценку воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности и его последствий на основании конкретных параметров организации территории и совокупной планируемой антропогенной нагрузки вследствие реализации предлагаемых градостроительных проектов), в данном случае экспертной комиссией не был подвергнут оценке кумулятивный эффект от воздействия на акваторию одновременно нескольких техногенных источников (совокупного объема создаваемых согласно градостроительной документации гидротехнических сооружений) [Сухачева, 2022, С.129]. При этом представители научного сообщества еще в 2008 году подчеркивали необходимость учета возможного «синергетического эффекта (когда два плюс два дает больше четырех)» и разработки обобщенных показателей и методик, позволяющих однозначно оценить общий совокупный ущерб, наносимый Невской губе в целом (то есть акватории и береговой зоне) [Усанов, Виктор, Сухачева, 2008, С. 62].

Кроме того, вызывает беспокойство то, что несмотря на значимость влияния создаваемых намывных территорий на экологическую обстановку в акватории Невской губы Финского залива, при подготовке и оценке проектной документации были проигнорированы:

- предложение Федерального казенного предприятия «Дирекция комплекса защитных сооружений г. Санкт-Петербурга Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» разработать мероприятия по снижению риска подтопления, затопления города в условиях глобального изменения климата и прекратить создание искусственных земельных территорий; продолжить исследования по созданию концепции увеличения зеркала Невской губы; прекратить создание новых искусственных земельных территорий первой и второй очереди Морского фасада на западной оконечности Васильевского острова и других территориях в устье р. Невы для сохранения исторического центра Санкт-Петербурга;

- высказанные научным сообществом замечания о необходимости: учета экологических последствий уже реализованных проектов по созданию намывных территорий, выявивший, в частности, эффект «вторичного загрязнения водной среды взвесью вследствие ветроволнового взмучивания «подвижного» илистого слоя донных осадков», образовавшегося в период интенсивных дноуглубительных работ в 2006-2007 гг. при реализации проекта «Морской

фасад»; расширения пределов экологического аудита с учетом распространения шлейфов взвешенных осадков [Сухачева, 2022, С.127, 130].

В связи с этим остается надеяться, что на этапе проведения судебной экспертизы указанным обстоятельствам будет дана корректная всесторонняя оценка, основанная на ключевых принципах проведения государственной экологической экспертизы: презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности; комплексности оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий и достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу.

Между тем, как следует из письма Росприроднадзора от 28.09.2022 № РН-09-01-33/34195 не прекращающиеся на время рассмотрения дела судом работы по созданию искусственного земельного участка уже привели к превышению предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ в пробах природной воды, отобранных в акватории Невской губы. Также ученые констатируют, что интенсивные градостроительные работы (намыв грунта, углубление дна) нарушают условия обитания лебедей; вследствие строительства «Морского фасада» и расширения порта исчезли прибрежные мелководья напротив Крестовского и Васильевского островов, служившие традиционным местом массовых стоянок перелетных уток и лебедей.

## Заключение

Совокупность перечисленных выше негативных последствий для состояния окружающей среды в Санкт-Петербурге является очередным весомым доказательством неэффективности существующих в экологическом и градостроительном законодательстве механизмов реализации экологических прав населения в условиях отмены института государственной экологической экспертизы проектов градостроительной документации. При этом, как справедливо отмечала депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, Н.В. Астахова, сохранение благоприятной экологической ситуации в акватории Невской губы Финского залива имеет не просто огромное значение, но и жизненно важно для будущего Санкт-Петербурга. Нарушение установленного законом порядка проектирования и строительства искусственных земельных участков, влекущее продолжение увеличения концентрации загрязняющих веществ в водах Финского залива может иметь катастрофические последствия.

В этой связи представляется особо важным усиление роли государственной экологической экспертизы посредством восстановления данного института применительно к проектам градостроительной документации в целях проведения своевременной интегративной прогностической оценки влияния градостроительных решений на состояние окружающей среды в населенных пунктах и обеспечения предотвращения принятия необоснованных градостроительных решений, реализация которых может нанести непоправимый вред состоянию окружающей среды.

## Библиография

1. Федеральный закон от 18.12.2006 № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2006. № 290.
2. Сведения о законопроекте № 317064-4 // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/317064-4> (дата обращения 01.04.2023)
3. Кобылкин Д. Государственная экологическая экспертиза отменена не будет // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. URL:

- [https://www.mnr.gov.ru/press/news/dmitriy\\_kobylkin\\_gosudarstvennaya\\_ekologicheskaya\\_ekspertiza\\_otmenena\\_ne\\_budet/](https://www.mnr.gov.ru/press/news/dmitriy_kobylkin_gosudarstvennaya_ekologicheskaya_ekspertiza_otmenena_ne_budet/) (дата обращения 01.04.2023)
4. Приказ Минрегиона России от 26.05.2011 г. № 244 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов» // Документ опубликован не был. СПС «Кодекс».
  5. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // Российская газета, № 232, 30.11.1995.
  6. Сообщество жителей Василеостровского района г. Санкт-Петербурга, выступающих против Северного намыва // URL: <https://vk.com/protivnamiva?w=club204625748> (дата обращения 01.04.2023)
  7. Федеральный закон от 19.07.2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета, № 159, 22.07.2011.
  8. Дмитриева Д. В деле по строительству северного намыва появились новые документы. Их предоставила компания-застройщик ЛСР // MR-7.ru — информационно-новостное онлайн издание Санкт-Петербурга. URL: <https://mr-7.ru/articles/2023/03/27/v-dele-po-stroitelstvu-severnogo-namuyva-poiavilis-novye-dokumenty-news> (дата обращения 01.04.2023)
  9. Сухачева Л.Л. Экологические и другие аспекты дреджинга при реализации крупных инженерных проектов в Восточной части Финского залива – обобщение данных многолетних аэрокосмических наблюдений // Ученые записки. № 35. С. 124-132.
  10. Усанов Б.П., Викторов С.В., Сухачева Л.Л. Новый «удар» по Невской губе // Транспорт Российской Федерации. № 5 (18). 2008. С. 60-63.
  11. Заключение ФКП «Дирекция КЗС г. Санкт-Петербурга Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации» по техническому отчету «Обоснование минимально возможной (допустимой) площади зеркала воды Невской губы Финского залива, обеспечивающей нормальное функционирование Комплекса защитных сооружений Санкт-Петербурга от наводнений для обеспечения нужд Санкт-Петербурга» // URL: [https://vk.com/doc5013263\\_592631658?hash=31658ea890d9f0d531&dl=ecf9715f62d91d454f](https://vk.com/doc5013263_592631658?hash=31658ea890d9f0d531&dl=ecf9715f62d91d454f) (дата обращения 01.04.2023)
  12. Птицы Санкт-Петербурга / авторы текста: В. И. Головань, И. В. Ильинский, С. П. Резвый, И. Б. Савинич, п 87 В. А. Федоров, редакционная коллегия: Т. В. Ковалева, Е. В. Ковтун, А. Г. Петров, С. П. Резвый, В. А. Федоров. — СПб: ЗАО «Голанд», 2011. – 256 с.

## **Matter of legal consequences of refusal of the state environmental examination of projects of urban planning documentation**

**Ol'ga V. Timofeeva**

Applicant,  
Deputy Director for Legal Affairs,  
LLC "Central Cadastral Bureau",  
191124, 1 Orlovskaya str., Saint Petersburg, Russian Federation;  
e-mail: kimlel@mail.ru

### **Abstract**

The article analyzes the legal consequences of the exclusion by the legislator of projects of urban planning documentation from the list of objects of state environmental expertise in accordance with the Federal Law of December 18, 2006 No. 232-FZ "On Amendments to the Town Planning Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation". The legal shortcomings of the existing procedure for the state environmental review of project documentation for the implementation of works on the creation of artificial land plots are identified, which impede the effective implementation of the environmental rights of the population. The conclusion is substantiated that it is necessary to restore the institution of state environmental expertise of urban

planning documentation projects in order to ensure a timely integrative predictive assessment of the impact of urban planning decisions on the state of the environment in settlements and to prevent the approval of urban planning documentation that creates legal prerequisites for violating the environmental rights of the population.

### For citation

Timofeeva O.V. (2023) K voprosu o pravovykh posledstviyakh otkaza ot gosudarstvennoi ekologicheskoi ekspertizy proektov gradostroitel'noi dokumentatsii [Matter of legal consequences of refusal of the state environmental examination of projects of urban planning documentation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (1A-2A), pp. 164-170. DOI: 10.34670/AR.2023.89.71.058

### Keywords

Urban regulation, urban planning documentation, ecological expertise, artificial land plots, environmental protection

### References

1. Federal Law of December 18, 2006 No. 232-FZ "On Amendments to the Town Planning Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation" // Rossiyskaya Gazeta. 2006. No. 290.
2. Information about the draft law No. 317064-4 // Automated system for ensuring legislative activity. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/317064-4> (accessed 04/01/2023)
3. Kobylkin D. State ecological expertise will not be canceled // Official website of the Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation. URL: [https://www.mnr.gov.ru/press/news/dmitriy\\_kobylkin\\_gosudarstvennaya\\_ekologicheskaya\\_ekspertiza\\_cancelled\\_ne\\_udet/](https://www.mnr.gov.ru/press/news/dmitriy_kobylkin_gosudarstvennaya_ekologicheskaya_ekspertiza_cancelled_ne_udet/) (Accessed 01.04.2023)
4. Order of the Ministry of Regional Development of Russia dated May 26, 2011 No. 244 "On Approval of Methodological Recommendations for the Development of Draft Master Plans for Settlements and Urban Districts" // The document was not published. SPS "Code".
5. Federal Law of November 23, 1995 No. 174-FZ "On Ecological Expertise" // Rossiyskaya Gazeta, No. 232, November 30, 1995.
6. Community of residents of the Vasileostrovsky district of St. Petersburg, opposing the Northern alluvium // URL: <https://vk.com/protivnamiva?w=club204625748> (accessed 04/01/2023)
7. Federal Law of July 19, 2011 No. 246-FZ "On artificial land plots created on federally owned water bodies and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation" // Rossiyskaya Gazeta, No. 159, 22.07.2011.
8. Dmitrieva D. New documents appeared in the case of the construction of the northern alluvium. They were provided by the construction company LSR // MR-7.ru - an online news and information publication in St. Petersburg. URL: <https://mr-7.ru/articles/2023/03/27/v-dele-po-stroitelstvu-severnogo-namyva-poiavilis-novye-dokumenty-news> (accessed 04/01/2023)
9. Sukhacheva L.L. Ecological and other aspects of dredging in the implementation of large engineering projects in the Eastern part of the Gulf of Finland - a generalization of data from long-term aerospace observations // *Uchenye zapiski*. No. 35. S. 124-132.
10. Usanov B.P., Viktorov S.V., Sukhacheva L.L. New "strike" on the Neva Bay // *Transport of the Russian Federation*. No. 5 (18). 2008. S. 60-63.
11. Conclusion of the FKP "Directorate of the KZS of St. Petersburg of the Ministry of Construction, Housing and Communal Services of the Russian Federation" on the technical report "Justification of the minimum possible (permissible) area of the water surface of the Neva Bay of the Gulf of Finland, ensuring the normal functioning of the Complex of protective structures of St. Petersburg from floods to meet the needs of St. Petersburg" // URL: [https://vk.com/doc5013263\\_592631658?hash=31658ea890d9f0d531&dl=ecf9715f62d91d454f](https://vk.com/doc5013263_592631658?hash=31658ea890d9f0d531&dl=ecf9715f62d91d454f) (accessed 04/01/2023)
12. Birds of St. Petersburg / text authors: V. I. Golovan, I. V. Ilyinsky, S. P. Rezvy, I. B. Savinich, p 87 V. A. Fedorov, editorial board: T. V. Kovaleva, E. V. Kovtun, A. G. Petrov, S. P. Rezviy, V. A. Fedorov. - St. Petersburg: CJSC "Goland", 2011. - 256 p.