

## О проблемах обеспечения экологической безопасности при реализации приоритетных проектов по модернизации и расширению транспортной и иной инфраструктуры<sup>1</sup>

**Аннотация.** В статье анализируются изменения градостроительного, земельного и экологического законодательства, направленные на реализацию Стратегии пространственного развития Российской Федерации в части строительства и модернизации объектов транспортной и иной инфраструктуры в изменившихся социально-политических условиях, с точки зрения их влияния на обеспечение экологической безопасности. Рассмотрены положения Федерального закона от 31.07.2020 № 254-ФЗ в редакции от 01.05.2022 «Об особенностях регулирования отдельных отношений в целях реализации приоритетных проектов по модернизации и расширению инфраструктуры и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», устанавливающего упрощенный порядок строительства или реконструкции объектов транспортной и иной инфраструктуры федерального, регионального и местного значения, в том числе возможность осуществления указанных действий в границах особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, а также на Байкальской природной территории. Показано снижение экологических требований при строительстве инфраструктурных объектов, дана оценка возникающих при реализации рассматриваемого Закона экологических рисков.

**Ключевые слова:** экологическая безопасность, градостроительная деятельность; правовое регулирование градостроительной деятельности, Стратегия пространственного развития Российской Федерации, объекты магистральной транспортной инфраструктуры, объекты инфраструктуры федерального, регионального и местного значения, приоритетные проекты, документы территориального планирования, документация по планировке территории, строительство и реконструкция, строительство на особо охраняемых природных территориях, Байкальская природная территория.



**Ольга Александровна РОМАНОВА,**

доцент кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент  
[romanova\\_85@inbox.ru](mailto:romanova_85@inbox.ru)  
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.93.5.179-187

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках реализации программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

**OLGA A. ROMANOVA,**

Associate Professor of the Department of  
Environmental and Natural Resources of  
the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),  
Cand. Sci. (Law), Associate Professor  
**Romanova\_85@inbox.ru**

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

**About the problems of the ensuring environmental  
safety during realization of the priority projects focus  
on modernization and expansion transport and other  
infrastructure facility**

**Abstract.** *In the article changes in town planning, land and ecological legislation for realization of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation in terms of construction and modernization of the transport and other infrastructure facility are analysed in the social and political changed circumstances from the perspective of its impact on ensuring environmental safety. Rules of Federal Act of 31.07.2020 № 254-ФЗ in the version of 01.05.2022 “About peculiarities of the regulation of individual relationships for realization of the priority projects focus on modernization and expansion of the infrastructure and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation” that imposing simplified procedure for construction and reconstruction of the transport and other infrastructure facility of federal, regional and local importance including possibility of implementation of the actions within the boundaries specially protected natural areas of regional and local importance and also Baikal natural area are considered. Reduction of ecological requirements during construction of the infrastructure facility is shown and environmental risks emerging during realization of the Federal Act is made an assessment.*

**Keywords:** *Environmental safety, urban planning, legal regulation of urban planning, Spatial Development Strategy of the Russian Federation, trunk transport infrastructure facility, infrastructure facility of federal, regional and local importance, priority projects, territorial planning documents, documentation on the layout of the territory, construction and reconstruction, construction and reconstruction within the boundaries specially protected natural areas, Baikal natural area.*

**И**зменяющиеся социально-политические условия Российского государства привели к снижению экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности в целях стимулирования развития геостратегических и других территорий, которое невозможно прежде всего без обеспечения транспортной доступности.

Отсутствие либо недостаточность и ненадлежащее качество транспортных объектов во многих регионах России Стратегией пространственного развития

Российской Федерации<sup>2</sup> (далее — Стратегия) было признано в качестве базового фактора, сдерживающего устойчивое социально-экономическое развитие территорий ряда субъектов РФ. Поэтому строительство новых и реконструкция существующих объектов транспорта были отнесены к одному из приоритетных направлений развития Российского государства на ближайший период, что потребовало соответствующего правового обеспечения.

Правовым инструментом реализации государственной политики в сфере транспортного развития территорий Российской Федерации явилось принятие Федерального закона от 31.07.2020 № 254-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных отношений в целях модернизации и расширения магистральной инфраструктуры и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее — Закон № 254-ФЗ), который ввел оперативный упрощенный порядок строительства и реконструкции объектов транспортной инфраструктуры федерального, регионального и местного значения на период до 2025 г.

Неисчерпывающий перечень объектов, в отношении строительства и реконструкции которых распространяется действие Закона № 254-ФЗ, был установлен непосредственно в данном Законе, к ним были отнесены линейные и нелинейные объекты всех видов транспорта (автомобильного, железнодорожного, воздушного, водного и морского), а также объекты их обслуживающей и инженерной инфраструктуры, линии связи, иные объекты капитального строительства, необходимые для обеспечения строительства, реконструкции и эксплуатации указанных объектов.

Принятие указанного Закона было направлено на реализацию Стратегии в части ликвидации федеральных инфраструктурных ограничений и повышения доступности и качества магистральной транспортной инфраструктуры.

Закон № 254-ФЗ установил особенности регулирования градостроительных и земельных отношений при строительстве и реконструкции указанных объектов транспортной магистральной инфраструктуры. Эти особенности в целом заключаются в сокращении и упрощении градостроительных процедур, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ (далее — ГрК РФ), связанных с подготовкой и принятием решений о размещении и строительстве объектов капитального строительства, указанных в Законе № 254-ФЗ, а также в установлении возможности осуществлять строительство данных объектов в границах особо охраняемых природных территорий, включая Байкальскую природную территорию.

При этом в Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>4</sup> и Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»<sup>5</sup> были внесены положения, допускающие возможность принятия решений уполномоченными органами власти об изменении границ особо

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5013.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1995. 1995. № 12. Ст. 1024.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.



охраняемых природных территорий регионального и местного значения в целях строительства объектов магистральной транспортной инфраструктуры.

Принципиальным нововведением Закона № 254-ФЗ явился разрыв юридической связи между документами по территориальному планированию и документацией по планировке территории. Если в концепции ГрК РФ строительство объектов федерального, регионального и местного значения допускается только при условии обоснования их размещения в утвержденных документах территориального планирования, то Закон № 254-ФЗ допустил строительство и реконструкцию объектов транспортной инфраструктуры и при отсутствии сведений о них в утвержденных документах территориального планирования.

На это обстоятельство уже обращается внимание учеными-правоведами<sup>6</sup>, но пока новый подход Российского государства к регулированию градостроительных и земельных отношений в целях реализации Стратегии пространственного развития еще не получил должной оценки в эколого-правовой науке. Следует отметить, что аналогичный подход был реализован законодателем и при введении специального градостроительного правового механизма застройки и реновации территорий населенных пунктов — комплексного развития территорий (КРТ), позволяющий органам власти совместно с инвесторами реализовывать градостроительные проекты, не опираясь на утвержденный генплан и правила землепользования и застройки.

Происходящие изменения в градостроительном законодательстве, безусловно, свидетельствуют о признании Российским государством практических и концептуальных недостатков и проблем осуществления и реализации территориального планирования как основы осуществления градостроительной деятельности. В целях оперативного решения поставленных в стратегических документах задач социально-экономического развития территорий государство позволяет отходить от базовых принципов и концепции регулирования градостроительной деятельности, установленных ГрК РФ, меняя таким образом сложившуюся российскую градостроительную парадигму.

С точки зрения обеспечения экологической безопасности при этом возникают неочевидные дополнительные риски нарушения экологических прав граждан и нанесения вреда окружающей среде, поскольку в установленном Законом № 254-ФЗ порядке строительства и реконструкции транспортных объектов какие-либо процедуры экологического обоснования и оценки возможного нанесения экологического вреда, а также его возмещения, при размещении объектов инфраструктуры отсутствуют.

Основными обосновывающими размещение объектов капитального строительства документами становятся документация по планировке территории — проекты планировки и проекты межевания территории (ППТ и ПМТ). В соответствии с ГрК РФ деятельность по планировке территории является формой и этапом реализации документов территориального планирования и направлена

<sup>6</sup> См.: Землякова Г. Л. Установление особенностей регулирования земельных и градостроительных отношений на отдельных территориях России как фактор развития земельного и градостроительного законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2021. № 9. С. 104—122.

на их конкретизацию на местности, соответственно, документация по планировке территории должна разрабатываться на основании утвержденных документов территориального планирования. Однако в рамках регулируемых Законом № 254-ФЗ отношений, как и при комплексном развитии территорий населенных пунктов, документации по планировке территории придается самостоятельный, правоустанавливающий характер.

Таким образом, решение о строительстве нового или реконструкции существующего инфраструктурного объекта принимается в значительно более ускоренном порядке без предварительного обоснования в документах территориального планирования, соответственно, хоть какая-то оценка вероятности наступления негативных экологических последствий практически отсутствует. Между тем, как и в процессе строительства, так и при последующей эксплуатации объектов инфраструктуры может быть нанесен существенный экологический вред как отдельным природным объектам, так и целым экосистемам.

Наибольшие опасения с точки зрения экологической безопасности вызывает установленная Законом № 254-ФЗ возможность строительства и реконструкции объектов транспортной инфраструктуры на особо охраняемых природных территориях любого значения, включая Байкальскую природную территорию. При этом до 2025 г. в отношении проектной документации объектов капитального строительства, предназначенных для модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, отменено проведение государственной экологической экспертизы. Оценка соответствия экологическим требованиям осуществляется в рамках государственной экспертизы в соответствии с ГрК РФ, которая проводится по формальным признакам без участия специалистов-экологов.

В таких условиях существенное значение приобретает порядок подготовки и утверждения документации по планировке территории, проведения экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий в отношении планируемого к строительству объекта. Однако какие-либо дополнительные экологические требования к подготовке и утверждению документации по планировке территории отсутствуют.

Напротив, для ускорения процесса строительства объектов инфраструктуры Законом № 254-ФЗ предусмотрены одновременно подготовка документации по планировке территории, проведение инженерных изысканий и подготовка проектной документации планируемых к строительству объектов. При этом представление на государственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий может осуществляться до утверждения документации по планировке территории. Ускоренный одновременный порядок подготовки указанных документов практически сводит к нулю возможность какой-либо корректировки планируемого места размещения объекта инфраструктуры, в том числе в целях обеспечения экологической безопасности.

Документация по планировке территории, которая разрабатывается в целях определения мест размещения объектов инфраструктуры федерального значения, до ее утверждения должна быть согласована в части границ зон размещения соответствующих объектов с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, на территории которого планируется осуществить



строительство или реконструкцию таких объектов, при этом срок такого согласования строго ограничен двадцатью днями.

Такой срок вряд ли позволит органам власти субъектов РФ просчитать возможные экологические риски, которые могут возникнуть при строительстве и последующей эксплуатации инфраструктурных объектов. Очевидно, что это и не предполагается. То есть у субъектов РФ практически отсутствует возможность корректировки принимаемых на федеральном уровне градостроительных решений по экологическим основаниям.

В случаях принятия решения о строительстве или реконструкции объектов магистральной транспортной инфраструктуры на особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения (за исключением государственных природных заказников, природных парков, памятников природы, ботанических садов и дендрологических парков, относящихся к особо охраняемым природным территориям (ООПТ) регионального значения) уполномоченные органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления могут принимать решения об изменении границ ООПТ соответствующего значения на основании утвержденной документации по планировке территории.

То есть документация по планировке территории для строительства объектов магистральной транспортной инфраструктуры является основанием уменьшения площади указанных особо охраняемых природных территорий!

Отдельные нормы Закона № 254-ФЗ посвящены правовому обеспечению модернизации Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей, которым требуется увеличение их пропускной способности в соответствии с возросшими потребностями социально-экономического развития сибирских и дальневосточных регионов. Решение такой задачи требует дополнительного строительства и реконструкции имеющихся объектов, в том числе в границах Байкальской природной территории, имеющей особый природоохранный статус.

В целях исключения расширительного толкования норм Закона № 254-ФЗ по отношению к Байкальской природной территории предусмотрено установление исчерпывающего перечня объектов, строительство или реконструкция которых может быть осуществлена в соответствии с данным Законом. Перечень таких объектов утвержден распоряжениями Правительства РФ от 07.09.2020 № 2278-р<sup>7</sup> от 26.10.2020 № 2774-р<sup>8</sup>. К ним отнесены объекты автомобильного, железнодорожного, воздушного и водного транспорта, объекты их инфраструктуры,

<sup>7</sup> Распоряжение Правительства РФ от 07.09.2020 № 2278-р «Об утверждении Перечня объектов инфраструктуры, в отношении которых применяются особенности, установленные Федеральным законом “Об особенностях регулирования отдельных отношений в целях модернизации и расширения магистральной инфраструктуры и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2020. № 37. Ст. 5796.

<sup>8</sup> Распоряжение Правительства РФ от 26.10.2020 № 2774-р (ред. от 30.07.2021) «Об утверждении перечней объектов инфраструктуры, необходимых для увеличения пропускной способности Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей, в отношении которых применяются особенности, установленные Федеральным законом “Об особенностях регулирования отдельных отношений в целях модернизации и рас-

указанные в любых документах стратегического планирования и инвестиционных программах различных субъектов, таких как комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года<sup>9</sup>, государственные программы Российской Федерации, федеральные целевые программы, государственные программы субъектов РФ, адресные инвестиционные программы субъектов РФ и др. Перечень соответствующих документов весьма обширен, как и перечень объектов, строительство и реконструкция которых подпадает под действие Закона № 254-ФЗ.

В целях предотвращения злоупотреблений Федеральным законом «Об охране озера Байкал» запрещено включать в перечень объектов инфраструктуры, строительство и реконструкция которых может осуществляться в границах Байкальской природной территории, объекты, не связанные с обеспечением функционирования инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования в составе Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей. Однако и объектов, строительство которых предусмотрено в границах Байкальской природной территории, более чем достаточно, чтобы нанести ценнейшей экосистеме непоправимый вред.

Произошедшие в 2022 г. геополитические изменения повлекли дальнейшую либерализацию правового регулирования градостроительной деятельности с целью снижения негативных последствий санкционного давления на участников градостроительных отношений и оптимизацию финансирования строительства объектов государственного, регионального и местного значения.

В целях реализации плана первоочередных действий по повышению устойчивости российской экономики, который был оперативно подготовлен Правительством РФ по поручениям Президента России и одобрен 15.03.2022 на заседании Президиума Правительственной комиссии, 01.05.2022 был принят Федеральный закон № 124-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>10</sup> (далее — Закон № 124-ФЗ). Указанным Законом предусмотрена возможность строительства объектов инфраструктуры на основании утвержденных приоритетных проектов по модернизации и расширению инфраструктуры.

Под такими проектами, согласно п. 1 ст. 2 Закона № 254-ФЗ, понимаются «проекты по строительству, реконструкции объектов капитального строительства в соответствии с приоритетами, целями и задачами, определенными стратегией социально-экономического развития Российской Федерации и стратегией пространственного развития Российской Федерации, а также иных объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения, необходимых для обеспечения строительства, реконструкции, эксплуатации объектов инфраструктуры».

---

ширения магистральной инфраструктуры и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 44. Ст. 7037.

<sup>9</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.09.2018 № 2101-р.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 01.05.2022 № 124-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 18. Ст. 3010.



Как указывалось в пояснительной записке к проекту Закона № 124-ФЗ, по мнению разработчиков данного Закона, вводимые изменения законодательства позволят «обеспечить запуск приоритетных инфраструктурных проектов по модернизации и расширению объектов инфраструктуры опережающими темпами, в том числе в увязке со сроками строительства, предусмотренными программой капитальных вложений»<sup>11</sup>.

Закон № 124-ФЗ распространил действие до 31.12.2024 особенностей правового регулирования строительства и реконструкции объектов магистральной транспортной инфраструктуры, установленных Законом № 254-ФЗ, на иные виды объектов инфраструктуры, перечень которых был дополнен непосредственно в Законе № 254-ФЗ, с правом его расширения Правительством РФ. К иным объектам инфраструктуры, в отношении строительства и реконструкции которых распространяются положения Закона № 254-ФЗ, отнесены:

- магистральные газопроводы, нефтепроводы, нефтепродуктопроводы, а также объекты магистральной инфраструктуры, строительство, реконструкция которых осуществляются в соответствии с комплексным планом модернизации и расширения магистральной инфраструктуры;
- объекты социальной инфраструктуры, строительство, реконструкция которых осуществляются с привлечением средств бюджетов Российской Федерации и ее субъектов, в целях сокращения дефицита таких объектов на территориях субъекта РФ, муниципального образования;
- объекты промышленной инфраструктуры, строительство, реконструкция которых осуществляются в целях создания, внедрения и развития импортозамещающих, ресурсосберегающих, экологически безопасных технологий, производства продукции, не имеющей российских аналогов, производства инновационных, энергоэффективных строительных материалов.

Помимо указанных объектов, упрощенный порядок строительства и реконструкции распространяется также на объекты инженерной инфраструктуры, линии связи и иные объекты капитального строительства, которые необходимы для обеспечения строительства, реконструкции и эксплуатации основных объектов инфраструктуры.

Таким образом, к объектам магистральной транспортной инфраструктуры, строительство и реконструкция которых может осуществляться без экологических обоснований в упрощенном порядке, добавился весьма обширный перечень других объектов капитального строительства социальной и промышленной инфраструктуры.

В первой редакции законопроекта, подготовленного Минстроем России, предусматривалось распространение всех положений Закона № 254-ФЗ в отношении добавленных объектов, в том числе и возможность строительства их на землях ООПТ и на сельскохозяйственных угодьях без всякого согласования с уполномоченными органами власти и без проведения государственной экологической экспертизы проектной документации объектов.

<sup>11</sup> См.: паспорт законопроекта № 94578-8 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/94578-8>.

Однако благодаря жесткой принципиальной позиции профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации, Минсельхоза России в окончательной редакции Закона № 124-ФЗ было добавлено важное положение о том, что особенности строительства и реконструкции объектов магистральной транспортной инфраструктуры не применяются в отношении добавленных объектов инфраструктуры, за исключением трубопроводов, на землях ООПТ, на которых расположены защитные леса, и на сельскохозяйственных угодьях, включая мелиорированные земли. То есть возможность строить в упрощенном порядке на особо охраняемых природных территориях и сельхозземлях сохранилась только для объектов транспортной магистральной инфраструктуры и трубопроводов.

Однако и в принятой редакции реализация Закона № 254-ФЗ создает существенную угрозу экологической безопасности для многих территорий и природных объектов и в целом противоречит положениям Стратегии национальной безопасности, утвержденной Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400, в части обеспечения экологической безопасности.

Представляется, что интересы строительной отрасли не должны превалировать в вопросах обеспечения экологической безопасности даже при строительстве необходимых для развития регионов инфраструктурных объектов в неблагоприятных экономических условиях. В связи с этим необходима дальнейшая работа над совершенствованием правовых механизмов обеспечения развития территорий с учетом экологических требований.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Болтанова Е. С., Романова О. А., Бандорин Л. Е.* Градостроительное право : учебник. — М. : Проспект, 2021. — 312 с.
2. *Землякова Г. Л.* Установление особенностей регулирования земельных и градостроительных отношений на отдельных территориях России как фактор развития земельного и градостроительного законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2021. — № 9. — С. 104—122.
3. *Романова О. А.* О правовых механизмах обеспечения экологических прав при осуществлении градостроительной деятельности: теоретические и практические аспекты // Lex russica. — 2020. — № 3 (160). — С. 33—44.

