

PROBLEMS OF NORMATIVE AND TECHNICAL REGULATION IN THE PROJECT STAGE OF DREDGING WORKS IN THE WATER AREA OF SEAPORTS

Ya. E. Brazovskaya¹, N. S. Kadovb²

¹ Admiral Makarov State University of Maritime and Inland Shipping,
St. Petersburg, Russian Federation

² LLC MC VODOKANALSTROY, St. Petersburg, Russian Federation

This article examines the regulatory challenges at the project stage of dredging works in the water areas of seaports in the Russian Federation. The authors highlight the absence of a unified regulatory framework due to the high fragmentation of legislation and the predominance of bylaws. This fragmentation complicates project implementation, slows the modernization of port infrastructure, and increases the risk of administrative barriers. Special attention is given to environmental aspects, including environmental impact assessment procedures, as well as the strategic role of port infrastructure in the development of the Northern Sea Route (NSR), which is recognized as a key element of national transport policy. The study analyzes the main phases of the project stage: selection of design organizations, engineering surveys, approval of documentation by Rosrybolovstvo, environmental expertise, and obtaining permits for bottom soil disposal. Systemic problems are identified, such as duplication of norms, inconsistencies in bylaws, and the emergence of informal departmental requirements, leading to monopolization of the design services market and reduced regulatory efficiency. The authors propose regulatory improvements, including the development of unified standards covering all design stages and consolidation of disparate bylaws into single regulatory documents. The need for a clear distinction between mandatory and advisory requirements for project documentation is emphasized to minimize subjectivity in regulatory decision-making. Coordination among Rosrybolovstvo, Rosprirodnadzor, and other agencies is also stressed to eliminate contradictions in regulatory practice. The analysis is based on a broad range of sources, including federal laws, executive branch acts, and technical standards. The results are of practical significance for public authorities, design organizations, and stakeholders in hydraulic engineering construction, aiming to enhance the efficiency of infrastructure project implementation amid increasing environmental safety demands and strategic state interests.

Keywords: dredging, project documentation, seaport, environmental expertise, standardization, port infrastructure, Northern Sea Route.

For citation:

Brazovskaya, Yana E. and N. S. Kadovb "Problems of normative and technical regulation in the project stage of dredging works in the water area of seaports." *Vestnik Gosudarstvennogo universiteta morskogo i rechno-glo flota imeni admirala S. O. Makarova* 17.3 (2025): 396–407. DOI: 10.21821/2309-5180-2025-17-3-396-407.

УДК 349.6:627.1

ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО И ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЕКТНОГО ЭТАПА ВЫПОЛНЕНИЯ ДНОУГЛУБИТЕЛЬНЫХ РАБОТ В АКВАТОРИИ МОРСКИХ ПОРТОВ

Я. Е. Бразовская¹, Н. С. Кадовб²

¹ ФГБОУ ВО «ГУМРФ имени адмирала С. О. Макарова»,

Санкт-Петербург, Российская Федерация

² ООО «УК ВОДОКАНАЛСТРОЙ», Санкт-Петербург, Российская Федерация

В рамках обзорной статьи исследованы проблемы регулирования проектного этапа дноуглубительных работ в акваториях морских портов Российской Федерации. Акцентировано внимание на отсутствии единого нормативного подхода к организации данных работ, что обусловлено высокой степенью фрагментации законодательства и преобладанием подзаконных актов. Отмечается, что подобная ситуация создает сложности в реализации проектов, замедляя модернизацию портовой инфраструктуры и повышая

риски административных барьеров. Особое внимание уделено экологическим аспектам, включая процедуры экологической экспертизы, а также стратегической роли портовой инфраструктуры в контексте развития Северного морского пути, позиционируемого как ключевой элемент национальной транспортной политики. В рамках исследования проанализированы основные стадии проектного этапа: выбор проектной организации, проведение инженерных изысканий, согласование документации в Росрыболовстве, экологическая экспертиза и получение разрешений на захоронение донного грунта. Выявлены системные проблемы, связанные с дублированием норм, разночтениями в подзаконных актах и формированием неформальных ведомственных требований, что ведет к монополизации рынка проектных услуг и снижению эффективности регуляторных процедур. Предложены пути совершенствования регулирования, включая разработку унифицированных стандартов, охватывающих все этапы проектирования и консолидацию разрозненных подзаконных актов в единые нормативные документы. Подчеркивается необходимость четкого разграничения обязательных и рекомендательных требований к проектной документации, что позволит минимизировать субъективизм при принятии решений контролирующими органами. Особо отмечается важность координации между Росрыболовством, Росприроднадзором и другими ведомствами для устранения противоречий в регулятивной практике. Проведенный анализ выполнен на базе использования широкого спектра источников: федеральных законов, актов органов исполнительной власти и технических стандартов. Результаты исследования имеют практическую значимость для органов государственной власти, проектных организаций и участников рынка гидротехнического строительства, ориентированных на повышение эффективности реализации инфраструктурных проектов в условиях повышения требований к экологической безопасности и стратегическим интересам государства.

Ключевые слова: дноуглубительные работы, проектная документация, морской порт, экологическая экспертиза, стандартизация, портовая инфраструктура, Северный морской путь.

Для цитирования:

Бразовская Я. Е. Проблемы нормативного и технического регулирования проектного этапа выполнения дноуглубительных работ в акватории морских портов / Я. Е. Бразовская, Н. С. Кадовб // Вестник Государственного университета морского и речного флота имени адмирала С. О. Макарова. — 2025. — Т. 17. — № 3. — С. 396–407. DOI: 10.21821/2309-5180-2025-17-3-396-407. — EDN KAUJFD.

Введение (Introduction)

Российская Федерация определяет в качестве своих ключевых целей развитие портовой инфраструктуры, увеличение общей доли торгового флота, а также создание новых торговых путей. Поддержание и улучшение портовой инфраструктуры требуют проведения ряда работ, включая строительство гидротехнических сооружений. Комплекс работ, предполагающий модернизацию портовой инфраструктуры, представляет собой гидротехническое строительство, одним из ключевых элементов которого являются дноуглубительные работы, так как нормальное функционирование транспорта невозможно без осуществления комплекса путевых и прежде всего дноуглубительных работ. В настоящее время в разряде актуальных находятся задачи проектирования прежде всего дноуглубительных работ, так как сформировавшиеся условия производства путевых работ определяют требования по сокращению объемов и повторности производства дноуглубительных работ [1].

Дноуглубительные работы имеют критически важное значение для инфраструктуры морских портов и портов Северного морского пути (далее — СМП), рассматриваемого, по словам Президента России, как «востребованная глобальная артерия, перевозки по которой в перспективе могут превысить 150 млн т»¹ [2, с. 181]. Для достижения этой цели необходима модернизация портов, расположенных вдоль СМП. Портовая деятельность является стратегическим аспектом развития экономики государства и одним из ключевых звеньев функционирования его транспортной системы. Значительной является роль портов в обеспечении транспортной независимости, обороноспособности и внешней торговли. Через порты проходят многие экспортные и импортные грузы, которые направляются во многие страны, расположенные далеко от морских границ России. Это важный, а, порой, и главный пункт, через который осуществляются внешнеторговые опера-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 августа 2022 года № 2115-р «План развития Северного морского пути на период до 2035 года» // Официальный сайт Правительства Российской Федерации: <http://static.government.ru/media/files/StA6ySKbBceANLRA6V2sF6wbOKSyxNzW.pdf> (дата обращения: 01.12.2024 г.).

ции, — оживленный перекресток международных транспортных коммуникаций, место размещения многочисленных промышленных предприятий [3]. В связи с этим правовое регулирование строительной деятельности в акватории портов становится все более актуальным.

Единый термин «дноуглубительные работы» отсутствует в рамках российского законодательства, однако используется в ряде статей федеральных законов «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»², «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»³ и др. На основе содержания указанных нормативно-правовых актов, а также судебной и договорной практик можно установить содержание термина «дноуглубительные работы». Так, дноуглубительные работы [4], [5] представляют собой комплекс земляных работ нулевого цикла строительства, проведение которых направлено на формирование подводной поверхности, используемой в дальнейшем для выполнения иных этапов гидротехнического строительства или непосредственного использования. Для выполнения строительных работ объектов капитального строительства неотъемлемой частью является проектная документация, что в части дноуглубительных работ обусловлено ст. 49 «Градостроительного кодекса Российской Федерации»⁴.

С целью обеспечения унифицированного подхода к развитию портовой инфраструктуры разрабатываются специализированные акты, в части дноуглубительных работ — Стандарт организации 14649425–0005–2019, совместно с ФГБОУ ВО «ГУМРФ имени адмирала С. О. Макарова» и ФГУП «Росморпорт»⁵. Указанный документ разграничивает этапы выполнения договора на дноуглубительные работы: проектирование, согласование, выполнение работ и сдачу результатов работ. Согласование проектной документации и получение специализированных разрешений представляет собой базу защиты публичных интересов государства в части предварительного регулирования реализации дноуглубительных работ. Остальные этапы носят вторичный характер и непосредственно связаны с исполнением работ.

Целью настоящего исследования является рассмотрение публичного регулирования проектного этапа выполнения дноуглубительных работ, в частности, выбор проектной организации, получение разрешений в Росрыболовстве и т. д., а также формирование предложений по развитию регулирования указанных процедур.

Методы и материалы (Methods and Materials)

Основой публичного регулирования проектного этапа выполнения работ являются нормативно-правовые акты как законы, так и подзаконные акты. Первые устанавливают общее регулирование, вторые — специальное. Разработка проектной документации может быть реализована как проектной, так и подрядной организацией, которая в дальнейшем будет осуществлять выполнение дноуглубительных работ. Выбор организации осуществляется посредством механизмов, предусмотренных Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»⁶.

Проектная организация, с которой был заключен контракт, обязуется разработать проектную документацию, в которую в обязательном порядке входят: пояснительная записка, проект организации строительства, оценка воздействия на окружающую среду, оценка воздействия

² Федеральный закон от 08.11.2007 № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // ИПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» от 31.07.1998 № 155-ФЗ // ИПС «КонсультантПлюс».

⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (далее — ГрК РФ) // ИПС КонсультантПлюс.

⁵ Стандарт организации «Выполнение дноуглубительных работ в морских портах и на подходах к ним» // Официальный сайт ФГУП «Росморпорт»: https://www.rosmorport.ru/upload/medialibrary/96b/2019-04-22_order_144.pdf. (дата обращения: 27.11.2024 г.)

⁶ Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ // ИПС «КонсультантПлюс».

на водные биологические ресурсы. В то же время приведенный перечень не является исчерпывающим. Так, Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию»⁷ устанавливает общие требования для проектной документации, в частности, содержание текстовой и графической частей документов. Однако специальные требования могут быть установлены в приказах Росморпорта, Росатома и иных актах.

Разработку проектной документации невозможно представить без предварительного проведения инженерных изысканий, представляющих собой комплекс исследований природных условий и техногенных факторов для обеспечения безопасного и рационального территориального освоения⁸. Понятие *инженерных изысканий* формализовано в п. 15 ст. 1 ГрК РФ, подчеркивающим их роль в оценке рисков и обосновании проектных решений. Указанный вид работ является инициальным в проектировании и может осуществляться независимо от последующих стадий. Результаты изысканий сохраняют эксплуатационную пригодность при соблюдении нормативных требований. Например, инженерно-топографические планы, согласно п. 5.1.20 СП 47.13330.2016, имеют двухлетний срок действия при условии верификации актуальности данных в соответствии с п. 5.3.4 СП 317.1325800.2017⁹ [6]. Таким образом, при разработке проектной документации могут быть использованы ранее полученные результаты инженерных изысканий.

Посредством инженерных изысканий выявляются состав донных грунтов, их несущая способность, а также наличие потенциально опасных зон, таких как оползневые участки или залежи загрязненных отложений. Указанные данные критически важны для расчета устойчивости береговых откосов и предотвращения аварийных ситуаций в процессе работ, например, обрушений или внезапного размыва дна. Кроме того, гидрографическая съемка и анализ рельефа дна позволяют обнаружить скрытые препятствия: затонувшие объекты, каменные гряды или техногенные включения, что минимизирует риски повреждения спецтехники и оптимизирует траекторию движения земснарядов.

Дополнительно следует отметить, что результаты инженерных изысканий также подлежат в силу ст. 49 ГрК РФ наравне с проектной документацией государственной экспертизе (в некоторых случаях — в силу статей 49 и 50 ГрК РФ негосударственной экспертизе). В то же время в силу ч. 3.2 ст. 49 ГрК РФ результаты инженерных изысканий могут быть направлены на экспертизу как отдельно от проектной документации, так и одновременно с ней. Таким образом, после подготовки указанного перечня документов возможна реализация последующих стадий проектного этапа работ. Так, после подготовки первого варианта документации необходимо обеспечить ее согласование в центральном аппарате Федерального агентства по рыболовству (далее — «Росрыболовство») в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 30.04.2013 № 384 «О согласовании Федеральным агентством по рыболовству строительства и реконструкции объектов капитального строительства, внедрения новых технологических процессов и осуществления иной деятельности, оказывающей воздействие на водные биологические ресурсы и среду их обитания».

Заявка должна содержать информацию о заявителе и о прилагаемой документации. Приложения к заявке отличаются в зависимости от типа объекта, для строительства либо реконструкции которого будут выполняться дноуглубительные работы. Норма об искомой документации носит отсылочный характер к ранее указанному Постановлению Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87, что свидетельствует о прямой взаимосвязи подзаконных актов. Росрыболовство рассматривает заявку и документацию в течение 30 календарных дней и принимает

⁷ Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 // ИПС «КонсультантПлюс».

⁸ Постановление Правительства РФ от 19.01.2006 № 20 // ИПС «КонсультантПлюс».

⁹ Инженерные изыскания для строительства / Подготовлено на основе материала П. С. Долгополова, ООО «СевИнтелИнвест» // ИПС КонсультантПлюс.

решение о согласовании (об отказе в согласовании) с учетом соответствия (несоответствия) планируемых мер по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания.

Среди антропогенных факторов, влияющих на окружающую среду при проведении дноуглубительных работ, следует отметить шумовое воздействие, которое может дезориентировать рыб и морских млекопитающих, повышение мутности воды, ведущее к нарушению фотосинтеза у растений, а также повреждение донных мест обитания в целом. Этот перечень не является исчерпывающим, однако в рамках данной процедуры Росрыболовство ставит своей целью минимизацию воздействия антропогенных факторов на окружающую среду.

В рамках решения о согласовании (об отказе в согласовании) Федеральное агентство по рыболовству указывает в том числе замечания и рекомендации по доработке документации. Отказ в согласовании не является основанием для отказа в повторном направлении заявки в Росрыболовство. Указанное еще раз акцентирует внимание на том, что законодательство в первую очередь ставит своей целью не создание барьера для проведения работ, а защиту биологических ресурсов.

Ключевым нормативно-правовым актом следующей стадии проектного этапа является Федеральный закон «Об экологической экспертизе»¹⁰. Проектная документация выполнения дноуглубительных работ является объектом экологической экспертизы в силу закона. Указанный Федеральный закон имеет значительное число норм бланкетного характера, отсылающих к подзаконным актам органов исполнительной власти.

Исходя из содержания ст. 14 ФЗ «Об экологической экспертизе», можно установить следующий общий порядок реализации экологической экспертизы:

1. Оплата проведения экспертизы и предоставление заявителем установленных законом документов, в том числе заключений федеральных органов исполнительной власти по объекту государственной экологической экспертизы (при наличии), материалов общественных обсуждений и т. д.
2. Образование экспертной комиссии.
3. Проведение экологической экспертизы.
4. Предоставление заключения (отрицательного или положительного).

По общему правилу экологическая экспертиза проводится Росприроднадзором, однако в случае наличия соответствующих обстоятельств, в частности, вопросов атомной безопасности, может проводиться также иными органами. В качестве примера можно отметить Приказ Ростехнадзора от 27 ноября 2008 г. № 935 «Об организации и проведении государственной экологической экспертизы «Проекта дноуглубительных работ в бухте Новая гавань Ручьи». Приказ содержит указание на уполномоченный орган, срок проведения экспертизы, состав экспертной комиссии, в которую могут входить внештатные эксперты, штатные сотрудники органа, проводящего экспертизу, и штатные сотрудники органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Полученное заключение экспертной комиссии также утверждается приказом федеральной службы. Для положительного заключения экспертизы, проведенной на основе Приказа от 27 ноября 2008 г. № 935, был подготовлен Приказ от 25 декабря 2008 г. № 1016, который подтвердил соответствие проектной документации требованиям законодательства, а также установил срок действия положительного заключения — 2 года. Указанная практика формировалась с 2008 г. и сохранилась на момент проведения настоящего исследования и подготовки настоящей статьи. Приказы находятся в открытом доступе, в частности, на официальном сайте ФГУП «Росморпорт». В то же время выполнение дноуглубительных работ сопряжено с извлечением значительного объема грунта.

Дальнейшее размещение грунта также имеет публичную регуляцию, что обусловлено статусом недр, влиянием на экологию и иными факторами. Данный вопрос урегулирован ст. 37.1 Федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ, которая в том числе отграничивает понятие «захоронение донного грунта» от понятия «захоронение отходов», а также устанавливает требования к заявлению и сроки проведения государственных процедур, связанных с захоронением донного грунта.

¹⁰ Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // ИПС КонсультантПлюс.

Срок выдачи разрешения не может превышать 8 мес., включая срок проведения государственной экологической экспертизы, правовое регулирование которой было рассмотрено ранее. В случае предоставления запроса с положительным результатом государственной экспертизы срок выдачи разрешения не может превышать 30 дней с момента регистрации запроса. В то же время государственной услугой является выдача разрешений на захоронение грунта, извлеченного при проведении дноуглубительных работ, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации, регламентируемая следующими подзаконными актами:

- Приказом Росприроднадзора от 17.10.2019 № 636;
- оптимизированным стандартом предоставления государственной услуги «Выдача разрешений на захоронение грунта, извлеченного при проведении дноуглубительных работ, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации»;
- Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2015 № 2753-р;
- Приказом Минприроды России от 24.03.2014 № 147.

Первые два подзаконных акта направлены на оптимизацию государственных процедур. Так, они устанавливают требования к заявлению, уведомлениям и иным документам, формируемым в ходе реализации государственной услуги. По большей части данные акты направлены на координацию деятельности должностных лиц, конкретизируя положения ст. 37.1 Федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2015 № 2753-р устанавливает ограничения для определенных видов грунтов. В частности, не допускается захоронение грунта, содержащего ртуть и ее соединения, радиоактивные вещества, нефть и т. д. Полный список загрязняющих веществ установлен в перечне, утвержденным рассматриваемым распоряжением.

Приказ Минприроды России от 24.03.2014 № 147 направлен на регламентацию обязанности заявителя, получившего разрешение, в частности, последний обязан осуществлять наблюдение за районом захоронения донного грунта и состоянием морской среды. Так, заявитель обязуется предоставлять ежегодный отчет по утвержденной вышеуказанным приказом форме. В отчете должны быть отражены координаты захоронения, характеристики донного грунта, информация о периодичности наблюдений и наблюдающих лицах.

Финальной стадией проектного этапа является прохождение государственной (негосударственной) экспертизы. В соответствии с ч. 3 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ экспертиза проектной документации не проводится в случае, если для строительства или реконструкции объекта капитального строительства не требуется получение разрешения на строительство. В ч. 5 ст. 51 Градостроительного кодекса РФ указаны объекты капитального строительства и реконструкции, для осуществления строительства которых предусмотрено получение разрешения на строительство, в том числе гидротехнических сооружений первого и второго классов, устанавливаемых в соответствии с законодательством о безопасности гидротехнических сооружений, строительство, реконструкцию которых планируется осуществить во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации. Таким образом, экспертиза проектной документации и результатов изыскательных работ для выполнения дноуглубительных работ носит обязательный характер.

Целью экспертизы является обеспечение безопасности и правомерности строительной деятельности, позволяющее установить соответствие проектных решений действующим строительным, санитарно-эпидемиологическим и экологическим нормативам. Ключевой задачей экспертизы является комплексная оценка технической обоснованности и физической реализуемости объекта, включая анализ устойчивости конструкций к проектным нагрузкам, корректности геотехнических расчетов, а также рациональности выбранных материалов и технологий. Посредством экспертизы исключается возможность реализации проектов, противоречащих фундаментальным принципам механики, гидродинамики или геологии, что предотвращает риски аварийных ситуаций, таких как обрушения, деформации или подтопления. Общий срок экспертизы составляет 42 рабочих дня с возможностью продления до 20 рабочих дней. В то же время указанной срок может быть меньше для некоторых видов работ.

В случае соответствия проектной документации требованиям законодательства со стороны экспертной организации предоставляется положительное заключение. Лишь после прохождения вышеуказанных процедур проект выполнения дноуглубительных работ может быть утвержден. Последующие этапы уже не будут относиться к проектному, однако также имеют значительное влияние на публичное регулирование.

Обсуждение (Discussion)

После рассмотрения общих начал и непосредственно процедуры регулирования проектного этапа выполнения дноуглубительных работ в Российской Федерации, следует также отметить мнения и практику иностранных специалистов в части регулирования строительства в акваториях морских портов. Наибольший интерес вызывают страны англо-американской правовой семьи в связи со значительной ролью децентрализованных механизмов в процессе регулирования портового строительства.

Следует отметить, что вопрос регулирования дноуглубительных работ неоднократно обсуждался в рамках научных публикаций и имеет значительную научную проработку в США. Так, баланс частных и публичных интересов в рамках дноуглубительных работ был рассмотрен в рамках работы Роберта А. Кагана «The dredging dilemma: how not to balance economic development and environmental protection» [7]. В данной работе Роберт А. Каган анализирует ключевой недостаток американской модели портового строительства — высокую децентрализацию системы регулирования проектов дноуглубления. Так, автор скептически оценивает попытки регионального планирования (например, Национальную программу эстуариев), отмечая, что отсутствие централизованной власти и доминирование локальных экологических приоритетов над национальными интересами не позволяют эффективно развивать портовую инфраструктуру.

Экологический аспект также рассматривается в рамках научных изысканий. Следует отметить статьи «Dredging: Making Waves for Commerce or Environmental Destruction» Роберта С. Мелника и «Safe Harbors: A Comparative Analysis of Dredging Regulation in New England» Тома Фалеса [8], [9], в которых авторы рассматривают соотношение экологических аспектов и необходимость проведения дноуглубительных работ. По мнению авторов, органы государственной власти Великобритании и США часто отдают приоритет экономическому аспекту во вред экологическому, при этом отсутствуют строгие процедуры экологического контроля. Вместе с тем в Российской Федерации уже существует механизм защиты окружающей среды, в частности, контроль Росрыболовства и экологическая экспертиза проектной документации. В связи с этим, на наш взгляд, создание норм дополнительного регулирования с целью защиты экологии при выполнении дноуглубительных работ в России не является актуальным.

Для настоящего исследования наибольшее значение имеет исследование Беккера С. и Брауэра С., результаты которого изложены в статье «Beneficial Use of Dredged Material: Role of State Permitting Programs and Regulations» [10]. Авторы в данной статье отмечают аналогичные проблемы, что и в российском механизме регулирования дноуглубительных работ. В США для реализации дноуглубительных работ и использования грунта необходимы согласования множества органов государственной власти (USACE, VMRC и иных органов), что замедляет реализацию проектов. Относительно децентрализации полномочий можно отметить следующее:

- USACE — регулирует сброс материалов, но из-за недостатка финансирования передает часть ответственности штату.
- VMRC — разрабатывает разрешения для прибрежных проектов, но ее полномочия ограничены приливными зонами.

Авторами работы [10] сделан вывод о необходимости усиления координации между государственными органами и необходимости создании единой заявки для одобрения проекта дноуглубительных работ. Указанные решения могут быть применены и по отношению к механизму одобрения проектной документации в Российской Федерации в связи с наличием аналогичных

проблем. Таким образом, как в США, так и в России имеются схожие проблемы в части регулирования дноуглубительных работ, в том числе в рамках разработки проектов. Отсутствие четкой регламентации полномочий между государственными органами и размытые требования ведут к замедлению разработки проектной документации.

Результаты и (Results)

По завершении исследования основных стадий проектного этапа выполнения дноуглубительных работ с учетом мнения иностранных ученых в части регулирования выполнения дноуглубительных работ, следует отметить характерное для Российской Федерации значительное количество подзаконных актов. Само наличие подзаконного регулирования не свидетельствует о низком уровне юридической техники, напротив, оно позволяет регламентировать вопросы, которые законодатель не мог и не должен был отразить в тексте закона. Однако в случае регулирования выполнения дноуглубительных работ высокая роль подзаконных актов и норм бланкетного характера может выступить в качестве отрицательного фактора.

Изменение сформировавшихся государственных механизмов, на наш взгляд, не является целесообразным. В основе настоящего исследования были использованы подзаконные акты государственных органов, регулирующие процесс согласования документации по выполнению дноуглубительных работ. Изменение сложившихся процедур приведет к устареванию сложившейся исполнительной практики и невозможности ее применения к новым отношениям. В связи с указанным необходимо сосредоточиться не на попытке создания новых процедур либо механизмов для определенного региона, а на существующей нынешней системе регулирования. Однако выполненный обзорный анализ основных стадий проектного этапа работ не позволяет выявить одну из ключевых проблем регулирования разработки проектной документации для выполнения дноуглубительных работ. С этой целью необходимо также рассмотреть нормы, непосредственно направленные на установление требований к строительству. В частности, необходимо обратить внимание на очередной подзаконный акт — Постановление Правительства РФ от 06.05.2024 № 589 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Этот документ отменил обязательный характер национальных стандартов в сфере строительства, но в то же время внес ряд иных изменений. Например, было увеличено число требований по входящему контролю. Так, теперь стало возможным применение иностранных стандартов в случае, если это предусмотрено проектной документацией.

По мнению авторов настоящего исследования, расширение возможностей сторон в рамках исполнения договора носит, скорее, положительный характер. Повышение пластичности законодательства позволяет реализовывать проекты недоступные при высокой степени формализма регулятивных процедур. Однако рассматриваемое постановление привнесло и ряд проблем, обусловленных спецификой строительной сферы.

Совокупность актов, устанавливающих требования к строительству, представляет собой комплексную систему. Резкое изменение необратимо создает препятствия для применения сложившейся практики. Незначительные изменения, обусловленные повышением качества строительства и уточнение сложившихся механизмов, не наносят вреда сложившимся отношениям, а лишь оптимизируют их, обеспечивая развитие отрасли. В то же время влияние Постановления Правительства РФ от 06.05.2024 № 589 можно сравнить с «регуляторной гильотиной». Постановление вычленило целый пласт норм, регулирующих требования к строительству, не предоставив системного механизма регулирования.

Отсутствие четкой регламентации обязательных и необязательных норм ведет к возникновению возможности злоупотребления со стороны контролирующих органов и формированию неформальных ведомственных требований. В качестве примера неформальных ведомственных требований можно рассмотреть деятельность некомпетентного работника, которому представляют поддельный бланк доверенности. Последний, в связи с отсутствием специальных юридических знаний, не знает требований к доверенности и основывается на своих личных представлениях.

В частности, обращает внимание на цвет бумаги, наличие какой-либо печати, шрифт и личное отношение к предъявителю доверенности. Указанное не только противоречит самой цели предоставления доверенности, но и может служить препятствием для других заявителей. Например, проверяющий доверенность сотрудник привык, что доверенность всегда имеет номер, так что в случае его отсутствия у предъявителя доверенности возникнут ничем не обоснованные затруднения с реализацией прав, делегированных этим документом.

Аналогичные последствия могут наблюдаться для проектных организаций. Контролирующий орган сформирует свои неформальные ведомственные правила, которые позволят лишь малому числу компаний выполнять работу «должным» образом. Проектные организации, имеющие связи с административным ресурсом, смогут за счет знания неформальных ведомственных требований получать положительные заключения. Указанное ведет к монополизации рынка проектных услуг, а также не отвечает целям законодателя.

На практике указанная проблема касается не одного органа, входящего в систему защиты публичных интересов, а всей системы. Из указанного следует, что Росрыболовство, Росприроднадзор и другие органы могут одновременно предъявлять противоречивые требования, что осложняет согласование. Таким образом, на данный момент отсутствие четких правил регламентации обязательных и необязательных требований к строительству, в том числе дноуглубительных работ, является одной из важных и давних [11], [12] отраслевых проблем. По отношению к гидротехническому строительству проблема обязательных требований к строительству могла бы быть разрешена на основе Постановления от 12 августа 2010 г. № 620 «Об утверждении технического регламента о безопасности объектов морского транспорта». Однако указанный акт имеет лишь нормы, направленные на общее регулирование строительства объектов морского транспорта, при этом специальные нормы децентрализованы и выражены во множестве подзаконных актах.

Заключение (Conclusion)

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что для защиты публичных интересов целесообразным путем развития системы регулирования проектного этапа выполнения работ является совершенствование механизмов координации государственных органов, осуществляющих проверку соответствия дноуглубительной документации требованиям закона, а также регламентация обязательных требований к проектной документации. Предложения, выработанные в рамках настоящего исследования, могут быть представлены в виде следующей таблицы.

№ п/п.	Проблема	Предложение / Решение
1	Недостаточная координация органов при проверке проектной документации	<i>Совершенствование механизмов координации государственных органов.</i> В рамках настоящего исследования были рассмотрены два стандарта, т. е. указанный подход в части регулирования дноуглубительных работ уже применим в настоящее время. В то же время он касается лишь отдельных процедур, не разъясняя закономерности проектного этапа в целом. В связи с этим целесообразно сформировать единый стандарт, который будет включать пояснения к процедурам проектного этапа, начиная от особенностей проведения общественных обсуждений до получения разрешения на захоронение грунта и прохождения экспертизы проектной документации и результатов изыскательных работ.

2	Разобщенность подзаконных актов и отсутствие обязательных требований к проектной документации в части дноуглубительных работ	<i>Объединение и укрупнение подзаконных актов, связанных с дноуглубительным строительством.</i> В настоящее время источники регулирования дноуглубительных работ разобщены, созданные различными органами государственной власти, они не образуют целостную систему, часто дублируя друг друга. Разделение регулирования публичных процедур посредством множества источников может также привести к разночтению, не позволит создать единый нормативный аппарат либо замедлит его формирование. Примером может являться Приказ Росприроднадзора от 17.10.2019 № 636 и Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2015 № 2753-р. Данные акты направлены на регулирование одной процедуры и могли бы быть объединены в единый акт, более комплексно осуществляющий регуляцию, однако до сих пор они существуют в виде двух различных подзаконных акта. В рамках укрупненных актов также следует установить и обязательные требования к дноуглубительным работам. Разобщенность требований на данный момент также отрицательно влияет на разработку новых проектов.
---	--	--

Таким образом, можно констатировать, что проектный этап выполнения дноуглубительных работ подразумевает публичное регулирование, обусловленное в первую очередь экологическим аспектом, а также стратегическим значением портовой инфраструктуры. Непосредственно проектный этап включает несколько стадий, начиная с выбора проектной организации заканчивая утверждением проекта после получения положительного решения экологической экспертизы. В то же время современное состояние нормативного регулирования проектного этапа выполнения дноуглубительных работ требует реформирования. Авторы настоящей работы полагают, что указанное реформирование должно быть выражено не в виде замены сложившихся процедур, а в виде объединения подзаконных актов в более крупные для формирования единого нормативного аппарата и создания стандартов, направленных на разъяснение регулирования, в частности, установления обязательных и необязательных требований к проектной документации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Калашников А. А. Проектные решения при устройстве дноуглубительных прорезей / А. А. Калашников // Научные проблемы водного транспорта. — 2022. — № 72. — С. 208–215. DOI: 10.37890/jwt.vi72.306. — EDN QIRXLU.
2. Малыгин Д. С. Логистические особенности Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации (Восточная часть Северного морского пути) / Д. С. Малыгин // Логистика — евразийский мост: Материалы XVII Международной научно-практической конференции, Красноярск, 27–30 апреля 2022 года. Т. Ч. 1. — Красноярск: Красноярский государственный аграрный университет, 2022. — С. 180–184. — EDN DGLGED.
3. Бразовская Я. Е. Арктическое судоходство / Я. Е. Бразовская. — М.: Моркнига, 2025. — 328 с.
4. Мушкет И. И. О некоторых проблемах правового регулирования при выполнении дноуглубительных и дноочистительных работ на реках и озерах / И. И. Мушкет, Д. И. Исаев // Современные проблемы

гидрометеорологии и устойчивого развития Российской Федерации: Сборник тезисов Всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 14–15 марта 2019 года. — СПб.: Российский государственный гидрометеорологический университет, 2019. — С. 757–759. — EDN ZBHLTY.

5. Иглин С. М. Геоэкологическое районирование акватории морского порта Архангельск при проведении дноуглубительных работ / С. М. Иглин, В. Б. Коробов // Экологическая безопасность прибрежной и шельфовой зон моря. — 2021. — № 2. — С. 131–149. DOI: 10.22449/2413-5577-2021-2-131-149. — EDN XXLRKC.

6. Даева Е. Д. Эксплуатация и ремонт ГТС, находящихся в хозяйственном ведении ФГУП «Росморпорт» / Е. Д. Даева // Гидротехника. — 2021. — № 2(63). — С. 12–13. — EDN KRHNSA.

7. Kagan R. A. The dredging dilemma: how not to balance economic development and environmental protection. / R. A. Kagan. — UC Berkeley: Institute of Governmental Studies, 1990. — 74 p.

8. Melnick R. S. Dredging: Making Waves for Commerce or Environmental Destruction / R. S. Melnic // Vill. Envtl. LJ. — 2008. — Vol. 19. — Pp. 145.

9. Fales T. Safe Harbors: A Comparative Analysis of Dredging Regulation in New England / T. Fales // Ocean & Coastal LJ. — 2016. — Vol. 21. — Pp. 245.

10. Becker S. Beneficial Use of Dredged Material: Role of State Permitting Programs and Regulations / S. Becker, S. Brauer // Virginia Coastal Policy Center. — 2019. — Vol. 56.

11. Фирсов Ю. Г. К вопросу о нормативных документах для выполнения гидрографических работ / Ю. Г. Фирсов // Навигация и гидрография. — 2006. — № 23. — С. 97–107. — EDN NCTIGB.

12. Фирсов Ю. Г. Проблемы и задачи создания нормативных документов отечественной инженерной гидрографии / Ю. Г. Фирсов // Вестник государственного университета морского и речного флота им. адмирала С. О. Макарова. — 2024. — Т. 16. — № 5. — С. 663–678. DOI: 10.21821/2309-5180-2024-16-5-663-678. — EDN UITSJE.

REFERENCES

1. Kalashnikov, A. A. “Design solution for the dredging slots production.” *Russian Journal Of Water Transport* 72 (2022): 208–215. DOI: 10.37890/jwt.vi72.306.

2. Malygin, D. S. “Logistic features of the development strategy for the arctic zone of the russian federation (eastern part of the northern sea route).” *Logistika — evraziyskiy most: Materialy XVII Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, Krasnoyarsk, 27–30 aprelya 2022 goda. Tom Chast’ I*. Krasnoyarsk: Krasnoyarskiy gosudarstvennyy agrarnyy universitet, 2022: 180–184.

3. Brazovskaya, Ya. E. *Arkticheskoe sudohodstvo*. M.: Morkniga, 2025: 328 p.

4. Mushket, I. I. and D. I. Isaev. “Some aspects of legal regulation during dredging and bottom cleaning works on rivers and lakes.” *Sovremennye problemy gidrometeorologii i ustoychivogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii: Sbornik tezisev Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, Sankt-Peterburg, 14–15 marta 2019 goda*. Sankt-Peterburg: Rossiyskiy gosudarstvennyy gidrometeorologicheskii universitet, 2019: 757–759.

5. Iglin, S. M. and V. B. Korobov. “Geoecological zoning of the seaport of arkhangel'sk water area during dredging.” *Ecological Safety Of Coastal And Shelf Zones Of Sea* 2 (2021): 131–149. DOI: 10.22449/2413-5577-2021-2-131-149.

6. Daeva, E. D. “Operation and maintenance of hydraulic engineering installations under operational management of fsue rosmorport.” *Gidrotekhnik* 2(63) (2021): 12–13.

7. Kagan, R. A. *The dredging dilemma: how not to balance economic development and environmental protection*. UC Berkeley: Institute of Governmental Studies, 1990.

8. Melnick, R. S. “Dredging: Making Waves for Commerce or Environmental Destruction.” *Vill. Envtl. LJ* 19 (2008): 145.

9. Fales, Tom. “Safe Harbors: A Comparative Analysis of Dredging Regulation in New England.” *Ocean & Coastal LJ* 21 (2016): 245.

10. Becker, S. and S. Brauer. “Beneficial Use of Dredged Material: Role of State Permitting Programs and Regulations.” (2019).

11. Firsov, Yu. G. “K voprosu o normativnykh dokumentakh dlya vypolneniya gidrograficheskikh rabot.” *Navigation And Hydrography* 23 (2006): 97–107.

12. Firsov, Yu. G. “Problems and tasks for the development of the russian standards and requirements for engineering and design hydrographic surveying.” *Vestnik gosudarstvennogo universiteta morskogo i rechnogo flota im. admirala S. O. Makarova* 16.5 (2024): 663–678. DOI: 10.21821/2309-5180-2024-16-5-663-678.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Бразовская Яна Евгеньевна —

доцент кафедры Международного и морского права
ФГБОУ ВО «ГУМРФ имени адмирала

С. О. Макарова»

198035, Российская Федерация, Санкт-Петербург,

ул. Двинская, 5/7

e-mail: bye2004@mail.ru

Кадовб Никита Сергеевич —

Юрисконсультант

ООО «УК ВОДОКАНАЛСТРОЙ»

192007, город Санкт-Петербург,

Днепропетровская ул., д. 14, лит б

e-mail: kadovbnslaw@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Brazovskaya, Yana E. —

Associate professor of the International
and Maritime Law Department Admiral Makarov

State University of Maritime and Inland Shipping,

198035, Russian Federation, St. Petersburg,

Dvinskaya St. 5/7

e-mail: bye2004@mail.ru

Kadovb, Nikita S. —

Legal Advisor

LLC MC VODOKANALSTROY

14, Lit b, Dnepropetrovskaya St., St. Petersburg,

192007.

e-mail: kadovbnslaw@mail.ru

Статья поступила в редакцию 12 марта 2025 г.

Received: Mar. 12, 2025.