

# Правовое регулирование транспортного строительства в береговой зоне

(Окончание. Начало в № 9)

С.Б. ГУМЕРОВ, член правления, А.К. ЩУКИН, председатель правления Санкт-Петербургской общественной организации «КЕ Ассоциация»



**Морские порты — комплексные объекты, которые одновременно относятся к инфраструктуре морского транспорта, Государственной границы Российской Федерации, формируют градостроительный облик прилегающей территории, обеспечивают экономическое развитие регионов и всей страны. Правовые гарантии полноценного выполнения портами их разнообразных функций — важный аспект управления рисками при привлечении инвестиций в транспортную отрасль.**

**М**орской порт по определению является комплексным объектом. Целесообразно рассматривать его как объект, обладающий базовыми функциями:

- инфраструктуры морского порта;
- инфраструктуры Государственной границы России, таможенной границы России;
- территории, имеющей определенный градостроительный потенциал;
- территории, имеющей определенный экономический потенциал;
- территории, имеющей определенный экологический потенциал;
- территории, в отношении которой должны быть приняты специальные меры безопасности.

С точки зрения функции инфраструктуры морского транспорта порт должен обеспечивать своевременное и качественное обслуживание морского торгового флота, эффективные погрузо-разгрузочные операции, приемку и отправку пассажиров, временное хранение грузов и надлежащее оформление их перемещения.

Вторая базовая функция определяет необходимость реализации на территории морского порта комплекса мероприятий по соблюдению режима Государственной границы Российской Федерации, таможенного, санитарного (карантинного) режимов. Для этих целей в пределах порта располагаются участки земель и сооружения специального назначения, а территория порта имеет особый правовой режим.

Морской порт, как правило, связан в своем развитии с населенным пунктом или их группой. В отношении населенного пункта порт выступает как градобразующая территория: генерирует транзитные и внутригородские потоки грузов и пассажиров, обеспечивает занятость населения, образует санитарно-защитную зону. С другой стороны, экономическое развитие населенного пункта может вести к изменению потребностей в перевозках различных типов и номенклатуры грузов через морской порт. Рационально организованное пространство населенного пункта снижает экономические издержки при использовании инфраструктуры морского порта.

В современной практике территории морских портов и прилегающих промышленных районов формируют внутригородские и региональные системы экономических связей, в пределах которых проявляются синергетические эффекты экономического развития. Для их стимулирования применяются различные методы поощрения инвестиций, включая особые экономические зоны и использование концессий.

## Порт: Государственная граница, таможня

С точки зрения надлежащего исполнения действующего законодательства и ограничений, накладываемых на хозяйственную деятельность в морских торговых портах правовым режимом охраны Государственной границы Российской Федерации и смежными режи-

мами, необходимо остановиться на следующем:

- однозначность установления границ морского порта;
- выделение земельных участков под объекты специального назначения;
- особенности правового режима причальных сооружений;
- ограничения, связанные с режимом в пункте пропуска через Государственную границу.

Первая группа проблем унаследована большинством российских портов с советских времен, когда правоприменительная практика не требовала при осуществлении охраны Государственной границы Российской Федерации однозначного соотнесения зоны ответственности пограничных сил и пунктов пропуска через Государственную границу с территорией морского торгового порта как географического объекта.

В настоящее время органами государственного надзора ставится вопрос о том, что зона действия пунктов пропуска через Государственную границу должна строго соответствовать географическим границам морских портов. В общем случае это требует от органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации разработки, по согласованию с Министерством транспорта России, другими заинтересованными ведомствами, проекта границ морского торгового порта и его утверждения Правительством Российской Федерации. При необходимости, может быть также уточнено наименование порта. Как географический объект морской торговый порт может иметь кластерную структуру. Целесообразно при утверждении границ порта учитывать как перспективы его развития, так и градостроительные планы смежных населенных пунктов.

В составе территории (земель и акватории водных объектов) морского торгового порта располагаются, с учетом существующей и перспективной потребности, территории и помеще-

ния обеспечения пограничного и иных видов контроля. Такие объекты и занятые ими участки земель должны находиться в федеральной государственной собственности. На практике частой является ситуация, когда соответствующие земельные участки не выделены из состава иных земельных участков, принадлежащих другим собственникам. Такие участки должны быть определены и отграничены при формировании кадастровой документации в морских портах.

Одной из наиболее чувствительных проблем подобного рода является вопрос правового режима причальных сооружений. Ст. 27 Земельного кодекса Российской Федерации определяет, что изъяты из оборота земельные участки, занятые зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности войска Пограничной службы Российской Федерации, инженерно-техническими сооружениями, возведенными в интересах охраны Государственной границы Российской Федерации. В то же время, земли под объектами гидротехнических сооружений ограничены в обороте.

Внешняя линия причала (причальной стенки) в морском торговом порту, открытом для международной перевозки грузов (пассажиров), является линией контроля за перемещением через Государственную границу Российской Федерации.

В соответствии с Законом Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г. №4730-1 на территории морского порта устанавливается режим в пункте пропуска через Государственную границу. В действующих нормативно-правовых актах нет прямого указания на то, что линия контроля (точнее, объект, по которому она проходит) за перемещением через Государственную границу Российской Федерации относится к сооружениям, возведенным в интересах охраны Государственной границы Российской Федерации. Однако правоприменительная практика согласования Министерством транспорта России с Федеральной службой безопасности инструкций, устанавливающих режим в пунктах пропуска через Государственную границу, позволяет предполагать, что это так.

Как следствие, причальная стенка относится к федеральной государственной собственности. Практике известны примеры, когда в интересах собственников гидротехнических сооружений



причальные сооружения подразделяются на «внешнюю» и «тыловую» части, при этом первая передается в федеральную собственность, а вторая — нет. Очевидно, что характеристики и конструктивные особенности гидротехнических сооружений определены ГОСТ 19185-73, СНиП 2.06.01-86, СНиП 33-01-2003 и не предполагают подобного разделения, которое, как следствие, противоречит ст. 133 Гражданского кодекса Российской Федерации. Соответственно, и земельные участки, занятые причальными стенками, в этом случае, следуя переходу права собственности, при отчуждении находящихся на них сооружений (ст. 273 ГК РФ), будут находиться в федеральной собственности. Следует предполагать, что в отдельных случаях и комплексы гидротехнических сооружений (фарватеры, акватории порта, каналы, причалы) могут рассматриваться как сложные объекты (ст. 134 ГК РФ).

Определенные ограничения к размещению производственных объектов на территории морских торговых портов, привлечению трудовых ресурсов для работы на них также могут быть связаны с режимом в пункте пропуска через Государственную границу.

### Генеральный план и морской порт

С точки зрения развития инвестиций в инфраструктуру морских торговых портов огромное значение имеет правовой режим территории морского порта и прилегающих территорий. Для инвестиционной активности важнейшими факторами снижения рисков являются однозначность и стабильность правового режима объектов недвижимости. В Российской Федерации важ-

нейшие черты правового режима территорий определяются совокупностью земельного, градостроительного и водного законодательства.

Исторически сложилась ситуация, что российские морские торговые порты преимущественно располагаются в черте населенных пунктов. При существовавшем в Союзе ССР плановом ведении хозяйства и централизации управления на национальном уровне практические задачи взаимной увязки развития инфраструктуры портов и населенных пунктов решались с приоритетом учета потребностей морских портов. Такие решения не всегда надлежащим образом оформлялись, но действовали на практике.

Генеральные планы населенных пунктов разработки шестидесятых — семидесятых годов учитывали перспективное развитие портов. При этом существенно, что связанные с этим градостроительные решения традиционно опирались на представления о доминирующей роли железнодорожного транспорта в наземных перевозках грузов. Сопряженной ведомственной документации территориального планирования уделялось недостаточно внимания. Характерным примером является установление границ морского торгового порта Ленинград правовым актом неопределенного статуса в 1923 году, сохранявшим силу до новейшего времени.

Следует отметить, что границы административно-территориальных образований в СССР подвергались коррекции по мере роста населенных пунктов, изменения представлений об их экономической роли, административного статуса, из иных соображений. Как результат, планировочные реше-

ния, формулируемые в градостроительной документации, особенно перспективные, во многих случаях не находили отражения в соответствующих нормативно-правовых актах, землеустроительные и градостроительные планы часто не соответствовали друг другу. Многие населенные пункты до конца девяностых годов не имели надлежащим образом утвержденных границ (черты населенного пункта).

Определенное негативное влияние на точность определения правового режима земель оказало характерное для развития российской правовой системы конца прошлого века противостояние различных подходов к организации территориального планирования. Разработка земельного кадастра и переоценка роли планирования целевого назначения земель на начальных этапах становления новой российской государственности сменилась возвращением к доминированию идей градостроительного планирования.

Правоприменительная практика девяностых во многом отставала от надлежащего исполнения вновь вводимых правовых норм, в то же время действовавшие нормы законодательства Союза ССР и РСФСР зачастую не исполнялись. Многие решения местных органов власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области землеустройства и градостроительства в период до 2000 года принимались с нарушением федерального законодательства, в частности, ненадлежащими государственными органами.

Существенной проблемой до настоящего времени остается отставание в развитии системы подзаконных актов в сфере градостроительного, земельного и водного права от норм, установленных федеральными законами. Например, уже 15 лет Санкт-Петербург как населенный пункт не имеет границы, что ведет к коллизионному толкованию правового статуса земельных участков в его пределах.

Любопытна крайняя точка зрения на рассматриваемую проблему, которая предполагает, что субъект Российской Федерации — город федерального значения Санкт-Петербург имеет территорию, включающую как населенный пункт — город Санкт-Петербург, так и территории вне его границ. В частности, отдельными экспертами высказывается предположение, что морской торговый порт может располагаться на межселенных землях, что как минимум меняет порядок определения кадастровой стоимости таких земель, исчисле-

ния земельного налога и выдачи разрешений на строительство.

Не вдаваясь в известную дискуссию о соотношении понятий «поселение», «населенный пункт», «земли населенного пункта», отметим, что данная проблема актуальна для большинства российских портовых городов и новая редакция Земельного кодекса Российской Федерации, вступившая в силу с 1 января 2007 года, большинства коллизий не устраняет. Например, порядок установления и изменения границ населенных пунктов (ст. 84 ЗК РФ) фактически установленными нормами не определен.

Продолжающаяся реформа российского законодательства требует от инвесторов портовой инфраструктуры особого внимания как к истории формирования земельных участков, оформления вещных прав на них, так и к текущим изменениям в земельной и градостроительной документации.

В соответствии с действующим законодательством документами территориального планирования муниципальных образований являются:

- схемы территориального планирования муниципальных районов;
- генеральные планы поселений;
- генеральные планы городских округов.

Документы территориального планирования муниципальных образований утверждаются представительными органами местного самоуправления муниципального района, поселения, городского округа соответственно. В порядке исключения из общего правила генеральный план города федерального значения Санкт-Петербурга утверждается законодательным органом государственной власти города.

Решения указанных представительных органов имеют территориальные ограничения юрисдикции — они действительны только в пределах соответствующих муниципальных образований и города Санкт-Петербурга.

В этой связи нормы документов территориального планирования муниципальных образований и города Санкт-Петербурга не могут применяться в отношении земель водного фонда, занятых морями и их отдельными частями (проливы, заливы, бухты, лиманы), то есть внутренними морскими водами и территориальным морем Российской Федерации. Соответствующие нормы, принятые, например, в Генеральном плане Санкт-Петербурга, недействительны с момента принятия.

Градостроительным кодексом Российской Федерации установлено (ст.

10), в том числе, что к документам территориального планирования Российской Федерации относятся схемы территориального планирования Российской Федерации в области развития федерального транспорта, путей сообщения, информации и связи, а также в иных предусмотренных законодательством Российской Федерации областях. Такой областью является в соответствии с новым Водным кодексом Российской Федерации (ст. 33) разработка схем комплексного использования и охраны водных объектов.

Следует, однако, отметить, что законодатель сформировал «узкий», ведомственный подход к формированию системы документов территориального планирования Российской Федерации, что фактически предполагает решение проблем конкурентного использования земель водного фонда, занятых морями и их отдельными частями для нужд различных отраслей народного хозяйства и обеспечения деятельности государства в ходе межведомственных согласований в аппарате Правительства Российской Федерации.

Целесообразной представляется организация на федеральном уровне разработки схем территориального планирования морских побережий, что позволит не только упорядочить вопросы межведомственных согласований федерального уровня, но и определит порядок согласованного целевого использования территории субъектов Российской Федерации, непосредственно прилегающих к внутренним морским водам и территориальному морю.

Например, в области государственной экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий, государственного строительного надзора Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. №232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» установил, что соответствующая деятельность осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Соответствующие изменения в градостроительное законодательство, если они будут приняты, снизят риски конкурентного освоения морских побережий под различные виды деятельности, упорядочат инвестиционные и градостроительные отношения в морских торговых портах и на прилегающих территориях.