



ЗАКОН НЕ СОВЕРШЕНЕН — ПРАКТИКА ТРУДНА

Генеральные схемы развития морских портов и портовых транспортных узлов с точки зрения законодательной проработки данного документа*



СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ, В ТОМ ЧИСЛЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ МОРСКИХ ПОРТОВ, ЯВЛЯЕТСЯ ОДНИМ ИЗ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. В СООТВЕТСТВИИ С ФЕДЕРАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММОЙ «РАЗВИТИЕ ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ (2010-2015 ГГ.)» ПОДПРОГРАММОЙ «МОРСКОЙ ТРАНСПОРТ» К 2015 ГОДУ ЗАПЛАНИРОВАНО ОСУЩЕСТВИТЬ СТРОИТЕЛЬСТВО И РАСШИРЕНИЕ ОКОЛО 30 МОРСКИХ ПОРТОВ КАК НА ОСНОВЕ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ, ТАК И С ПРИВЛЕЧЕНИЕМ ЧАСТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ.

НЕМАЛОВАЖНУЮ РОЛЬ В ПРОЦЕССАХ РАСШИРЕНИЯ УЖЕ СУЩЕСТВУЮЩИХ ТРАНСПОРТНЫХ ОБЪЕКТОВ ИГРАЕТ РАЗРАБОТКА ПЛАНОВ ИХ РАЗВИТИЯ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ. ВМЕСТЕ С ТЕМ, С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЕНЕРАЛЬНЫХ СХЕМ РАЗВИТИЯ МОРСКИХ ПОРТОВ (ДАЛЕЕ – ГЕНЕРАЛЬНЫЕ СХЕМЫ), ПРОЦЕДУРА ИХ РАЗРАБОТКИ И СПОСОБЫ УЧАСТИЯ В НЕЙ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ ЛИЦ ОСТАЮТСЯ НЕОПРЕДЕЛЕННЫМИ.

АНТОН РУДНЕВ, АДВОКАТ АДВОКАТСКОГО БЮРО «ЕГОРОВ, ПУГИНСКИЙ, АФАНАСЬЕВ И ПАРТНЕРЫ»

ГЕНЕРАЛЬНЫЕ СХЕМЫ В СИСТЕМЕ АКТОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Относительно недавно был принят Федеральный закон от 08.11.2007 г. №261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о морских портах), регулирующий отношения в сфере создания и функционирования морских портов в РФ. Согласно статье 6 данного Закона решение о строительстве или расширении морского порта принимается Правительством РФ на основании схемы территориального планирования РФ в области развития федерального транспорта, путей сообщения, информации и связи.

*Автор благодарит адвоката Адвокатского бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнеры» Ирину Вешнякову за помощь в подготовке настоящей статьи.

Таким образом, строительство нового или расширение границ уже существующего морского порта требует предварительного изменения документов территориального планирования РФ, процедура подготовки которых детально регламентируется Градостроительным кодексом РФ (далее – ГрадК РФ).

В результате территориального планирования, в задачи которого входит, в том числе, и обеспечение развития транспортной инфраструктуры РФ, определяется функциональное назначение тех или иных территорий.

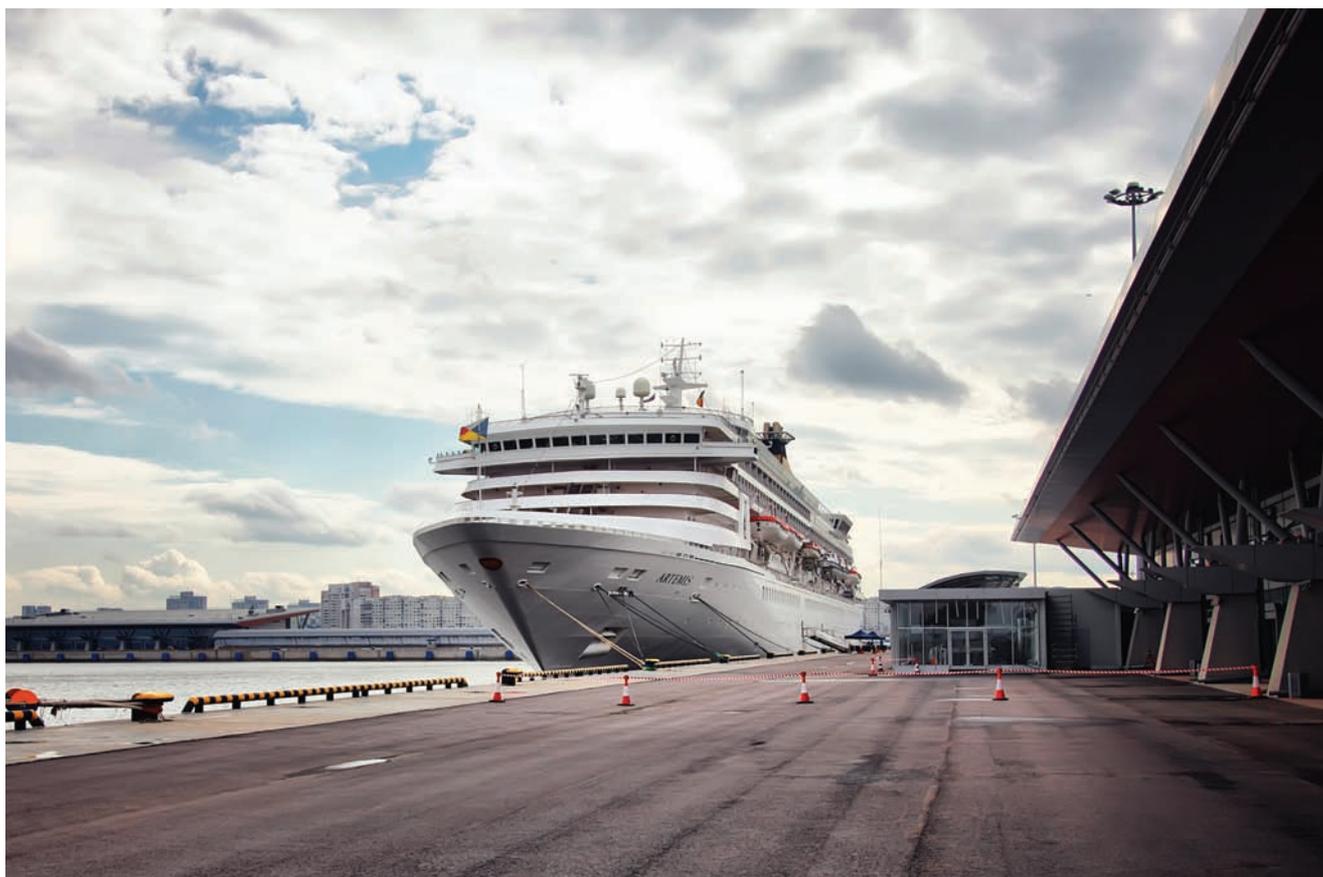
Схемы территориального планирования РФ выполняют системообразующую функцию: в дальнейшем на их основе проводится территориальное планирование на региональном и муниципальном уровнях¹. В соответствии с частью 1 статьи 10 ГрадК РФ подготовка схем территориального планирования РФ ведется по отдельным направлениям государственной политики. За разработку схем отвеча-

ют федеральные министерства, в установленных сферах деятельности которых планируется изменение границ земель, территорий и зон, создание объектов капитального строительства федерального значения².

Внесение изменений в документы территориального планирования с целью создания или расширения морского порта относится к компетенции Министерства транспорта РФ. Однако схема территориального планирования РФ в области развития транспорта

¹ В случаях, касающихся размещения объектов федерального значения, подготовка документов территориального планирования может осуществляться совместно с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Подробнее см.: Постановление Правительства РФ от 16.04.2012 г. №326 «Об утверждении Положения о совместной подготовке проектов документов территориального планирования».

² См.: пункт 2 Положения о подготовке и согласовании проекта схемы территориального планирования РФ (утв. Постановлением Правительства РФ от 23.03.2008 г. №198).



представляет собой комплексный документ: его разработке предшествует определение границ отдельных новых морских портов и транспортных узлов, расширение которых планируется произвести. Эту функцию призваны выполнять Генеральные схемы развития морских портов.

Ситуация, сложившаяся на настоящий момент, двояка. С одной стороны, законодательство о градостроительной деятельности прямо не включает Генеральные схемы в число документов территориального планирования. Указанное обстоятельство подталкивает некоторых авторов к выводу о «нелегитимности» Генеральных схем³.

С другой стороны, подобное утверждение следует признать поспешным. По сути, Генеральные схемы являются основным инструментом планирования транспортной инфраструктуры: развитие практически всех действующих транспортных узлов РФ начиналось с поручения органам государственной власти обеспечить разработку данного документа, а в ряде случаев завершалось их утверждением

³ Морозов Д. Легитимность – генеральным схемам // Морские порты. 2010. № 9.

⁴ Приказ Минтранса РФ от 03.12.2007 г. №177 «Об утверждении Генеральной схемы развития Мурманского портового транспортного узла».

Министерством транспорта РФ⁴.

Полагаем, в сложившейся ситуации необходимо проанализировать процедуру разработки подобных документов в двух аспектах: по субъектам, вовлеченным в процесс их подготовки, и с точки зрения того, в какой мере данный документ становится основанием для принятия конкретных мер по осуществлению проекта развития морского порта.

Федеральные органы исполнительной власти, ответственные за разработку схем территориального планирования в соответствующей сфере, вправе привлекать к подготовке этого документа субъектов естественных монополий⁵.

Именно этим объясняется тот факт, что заказы на выполнение проектных работ по подготовке Генеральных схем развития многих морских портов размещало ФГУП «Росморпорт», включенное в Реестр субъектов естественных монополий на транспорте. (ФГУП «Росморпорт» было создано для управления федеральным имуществом в морских портах, а также для обеспечения мер по реализации федеральных целевых программ развития морского транспорта в соответствии с Постановлением Правительства РФ

⁵ Пункт 3 Положения о подготовке и согласовании проекта схемы территориального планирования РФ.

от 25.09.2002 г. №705 «О совершенствовании системы государственного управления морскими портами»).

В подготовке Генеральных схем развития морских портов Ейск и Кавказ участвовало ОАО «Союзморниипроект». Проектирование Генеральных схем портов Усть-Луга, Выборг, Высок, Приморск, Мурманск, Туапсе, Сочи было выполнено ОАО «Ленморниипроект». Как сообщается на сайте «Ленморниипроекта», Генеральная схема Мурманского портового транспортного узла разрабатывалась в 2005 году как «первичный документ, необходимый для **стратегического** (выделено автором) планирования», после чего была представлена в Минтранс России для согласования и утверждения.

Данная цитата выводит нас на проблему соотношения документов стратегического и территориального планирования, обсуждаемую в юридической литературе⁶. К документам стратегического планирования относятся концепции, стратегические планы, программы социально-экономического развития и т.п. >>

⁶ См., напр.: Перов М.В., Рожкова Е.С. Взаимосвязь документов стратегического планирования и пространственного развития // Территориальное планирование: новые функции, опыт, проблемы, решения: Сборник статей / Под ред. А.И. Чистобаева. СПб: Изд-во СПбГУ, 2009. 189 с.



В отличие от документов территориального планирования они не устанавливают юридически значимых границ объектов: «стратегия не может служить основанием для принятия решений о резервировании и изъятии земельных участков у частных лиц для размещения объектов, создание которых планируется и обеспечивается публичной властью»⁷.

Разработка отраслевых целевых программ, Генеральных схем и стратегических планов развития морских портов названа одним из направлений научного обеспечения реализации Транспортной стратегии РФ. В аналогичном качестве рассматриваются и Генеральные схемы развития иных транспортных объектов.

Так, например, в Приложении к Постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 16.04.2010 г. №406 «О Порядке предоставления в 2010 году субсидии открытому акционерному обществу «Российские железные до-

роги» на возмещение затрат, связанных с разработкой Генеральной схемы развития Санкт-Петербургского железнодорожного узла» прямо указано, что «под Генеральной схемой развития Санкт-Петербургского железнодорожного узла понимается **научное исследование** (выделено автором) в целях обеспечения устойчивого развития Санкт-Петербургского железнодорожного узла».

Таким образом, Генеральные схемы развития морских портов, несмотря на то что они содержат картографические материалы и достаточно четко обозначают пространственные границы транспортного объекта, документами территориального планирования не являются. Гораздо больше оснований к тому, чтобы рассматривать их в качестве результатов научно-исследовательской деятельности, на основе которых в последующем разрабатывается градостроительная документация. В этом смысле они вполне могут быть отнесены к отраслевым документам стратегического планирования: зафиксированные в них реше-

⁷ См. часть 2 пункта 5 статьи 20, пункт 1 статьи 30 Проекта ФЗ «О государственном стратегическом планировании», разработанного Министерством экономического развития РФ (URL: <http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/strategicplanning/regulation/gsp> (дата обращения: 18.06.2012).

ния получают пространственное отображение в схемах территориального планирования⁸.

В силу этого Генеральные схемы становятся юридически обязательным основанием для проведения конкретных мероприятий по землеустройству или переводу земель из одной категории в другую и т.п. только после того, как они будут включены в состав соответствующей схемы территориального планирования⁹.

Не случайно в функции Комиссии Росморречфлота по перспективному развитию морского и речного транспорта входит анализ соответствия разрабатываемых схем развития портов генеральным планам и границам поселений, с которыми соприкасаются порты (то есть документам территориального планирования)¹⁰.

Подобная констатация решает проблему лишь наполовину. Если Гене-

⁸ Подтверждением тому является позиция Правительства Мурманской области, опубликованная на его официальном сайте в связи с утверждением Генеральной схемы развития Мурманского транспортного узла Министерством транспорта РФ. URL: http://www.gov-murman.ru/press/?d=03-12-2007_16:10 (дата обращения: 18.06.2012).

¹⁰ Приказ Росморречфлота от 24.04.2008 г. №37 «О Комиссии Федерального агентства морского и речного транспорта по перспективному развитию морского и речного транспорта».

ральные схемы не являются юридически значимыми документами в системе актов территориального планирования, то почему некоторые из них утверждены актами Министерства транспорта РФ?

Полагаем, разобраться в проблеме нам поможет анализ грядущих изменений в градостроительном законодательстве.

РОЛЬ МИНТРАНСА В РАЗРАБОТКЕ ГЕНЕРАЛЬНЫХ СХЕМ

В настоящее время ведется активная разработка отраслевых схем территориального планирования. Проект схемы территориального планирования РФ в области развития федерального транспорта, путей сообщения уже опубликован на сайте Министерства транспорта РФ. Предполагается, что разработка отраслевых схем будет завершена к концу текущего года.

С 31 декабря 2012 года вводится в действие часть 4 статьи 9 ГрадК РФ, запрещающая принимать решения о резервировании или изменении категории земель, а также о выкупе земельных участков в отсутствие утвержденных документов территориального планирования. Пункт 6 статьи 32 Закона о морских портах конкретизирует данный запрет: до тех пор, пока не будет утверждена схема территориального планирования РФ в области развития федерального транспорта (но не позднее 31 декабря 2012 г.), решение о строительстве нового или расширении действующего морского порта должно приниматься на основании утвержденной документации по планировке территории.

Ныне утратившая силу статья 3.1 Федерального закона от 29.12.2004 г. №191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ» предусматривала право федеральных органов исполнительной власти для целей резервирования земель для федеральных нужд утверждать границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения.

В феврале 2011 года Правительством РФ было утверждено Положение о подготовке документации по планировке территории, осуществляемой по решению уполномоченного федерального органа исполнительной власти¹¹. В соответствии с пунктом 3

¹¹ Постановление Правительства РФ от 15.02.2011 г. №77 «О порядке подготовки документации по планировке территории, осуществляемой по решению уполномоченного федерального органа исполнительной власти».



Положения в отсутствие схемы территориального планирования, предусматривающей размещение объекта капитального строительства федерального значения, документация по планировке территории разрабатывается на основании утвержденных границ зон планируемого размещения подобных объектов и федеральных целевых программ.

В контексте анализируемой нами проблемы это означает следующее. До принятия схемы территориального планирования в области развития федерального морского транспорта морские порты должны создаваться на основании документов по планировке территории. Последние, в свою очередь, до 31 декабря 2012 года могут разрабатываться на основе документов стратегического планирования (целевых программ) и актов Министерства транспорта РФ об установлении границ планируемого размещения морского порта или транспортного узла.

Так, границы зон планируемого размещения объектов, входящих в состав Мурманского морского транспортного узла, были утверждены Приказом Минтранса России от 06.09.2010 г. №195. Как следует из текста Приказа, одним из оснований для проектирования границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения Мурманского транспортного узла стала Генеральная схема его развития. Кроме того, напомним, что разработка Генеральных схем развития морских портов названа в числе мероприятий по научному обеспечению реализации

ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2015 гг.)».

Вышеупомянутые обстоятельства подтверждают наше предположение о том, что Генеральная схема развития морского порта является отраслевым документом стратегического планирования, на основе которого в дальнейшем разрабатывается градостроительная документация.

Утверждение Генеральных схем Минтрансом России законом не предусмотрено. Скорее, оно является вынужденной мерой. Во-первых, Минтранс как координатор ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2015 гг.)» обязан организовать разработку Генеральных схем.

Во-вторых, до утверждения схемы территориального планирования в области развития федерального транспорта, возложенные на нее функции будут выполнять документы по планировке территории. Но поскольку положения планировочной документации должны конкретизировать содержание документов территориального планирования, для их подготовки необходим детально разработанный картографический материал, который как раз и содержится в Генеральной схеме развития морского порта.

В-третьих, чтобы стать основанием для проектирования документации по планировке территории, Генеральная схема как результат научного исследования должна приобрести характер официального акта. Утверждение ее Минтрансом России позволяет включить научно-исследовательский документ в систему документов стратегического планирования.

>>



УЧАСТИЕ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ ЛИЦ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ПЛАНИРОВАНИИ

Нечеткое определение роли Генеральных схем в системе документов территориального и стратегического планирования создает предубеждение о том, что процесс их разработки является закрытым и не позволяет заинтересованным лицам принять в нем участие.

Тем не менее, действующее градостроительное законодательство содержит ряд норм, указывающих на такую возможность. В частности, предложения заинтересованных лиц учитываются при разработке схем территориального планирования¹². Решение о разработке документации по планировке территории может быть принято по инициативе организации, заинтересованной в строительстве объекта федерального значения¹³. Так, например, разработка Генеральных схем развития Мурманского портового транспортного узла и ряда других портов была начата в связи с заинтересованностью инвесторов к расширению портовых комплексов.

Поскольку все проекты по созданию морских транспортных узлов затрагивают сферу стратегических интересов РФ в области развития транспорта, любое инициативное предложение

¹² Часть 6 статьи 9 ГрадК РФ, подпункт «в» пункта 5 Положения о подготовке и согласовании проекта схемы территориального планирования Российской Федерации.

¹³ Пункт 4 Положения о подготовке документации по планировке территории, осуществляемой по решению уполномоченного федерального органа исполнительной власти.

подлежит внесению в документы стратегического планирования. Координатором целевых программ в этом направлении является Министерство транспорта РФ, отвечающее за разработку схем территориального планирования и Генеральных схем.

Поэтому вполне логично, что собственники портовых терминалов, имеющие предложения по развитию морских портов, в лице представителей стивидорных компаний, объединенных в Ассоциацию морских торговых портов (АСОП), сотрудничают в этой сфере с Минтрансом.

Но подобный механизм объективно нуждается в совершенствовании. Первые шаги в этом направлении уже сделаны: в 2013 году система документов территориального планирования полностью заменит собой единичные акты по планировке территории и об определении зон предполагаемого размещения объектов. К 1 октября 2012 года проект закона о государственном стратегическом планировании должен быть внесен на обсуждение в Государственную Думу РФ¹⁴. Полагаем, что следующий этап — «специализация» законодательства о градостроительной деятельности, включение в его состав положений, отражающих специфику создания и развития транспортных объектов. Таковыми должны стать введение понятия «транспортный узел», инкорпорация Генеральных схем в систему документов территориального планирования.

¹⁴ Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. №596 «О долгосрочной государственной экономической политике».



Элемент стратегического планирования, присущий Генеральным схемам, позволяет рассматривать и альтернативный вариант: автоматическое включение задач, заложенных в федеральных стратегиях и Генеральных схемах, в концепции регионального развития. Это позволит избежать ситуации, когда строительству объекта, запланированному на федеральном уровне, препятствует отсутствие сведений о нем в локальных документах по планировке территории.

Подведем итоги проведенному нами исследованию.

Место Генеральных схем развития морских портов в системе документов территориального планирования четко не определено. Но анализ действующего законодательства позволяет прийти к выводу о том, что Генеральные схемы играют роль отраслевых документов стратегического планирования. По сути, они занимают промежуточную позицию между различного рода концепциями, обозначающими лишь общие ориентиры развития той или иной отрасли, и схемами территориального планирования, в которых стратегические задачи получают пространственное отображение.

Объективное противоречие между значимостью Генеральных схем для проектов по развитию морских портов, с одной стороны, и отсутствием у них статуса документа территориального планирования, с другой, устраняется за счет утверждения разработанных Генеральных схем Минтрансом России, отвечающим за реализацию ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2015 гг.)».

Закон позволяет заинтересованным лицам обращаться со своими предложениями к органам, в компетенцию которых входит разработка схем территориального планирования. В части развития морских портов такие инициативы обсуждаются с Министерством транспорта РФ.

Дальнейшее решение рассматриваемой проблемы во многом зависит от отражения в градостроительном законодательстве специфики транспортных объектов. Возможными шагами в этом направлении могут стать введение категории транспортных узлов, отнесение Генеральных схем к документам территориального либо стратегического планирования, а также автоматическое включение положений Генеральных схем в стратегии регионального и муниципального развития, что позволило бы избежать пробелов при подготовке документов по планировке территории. ■