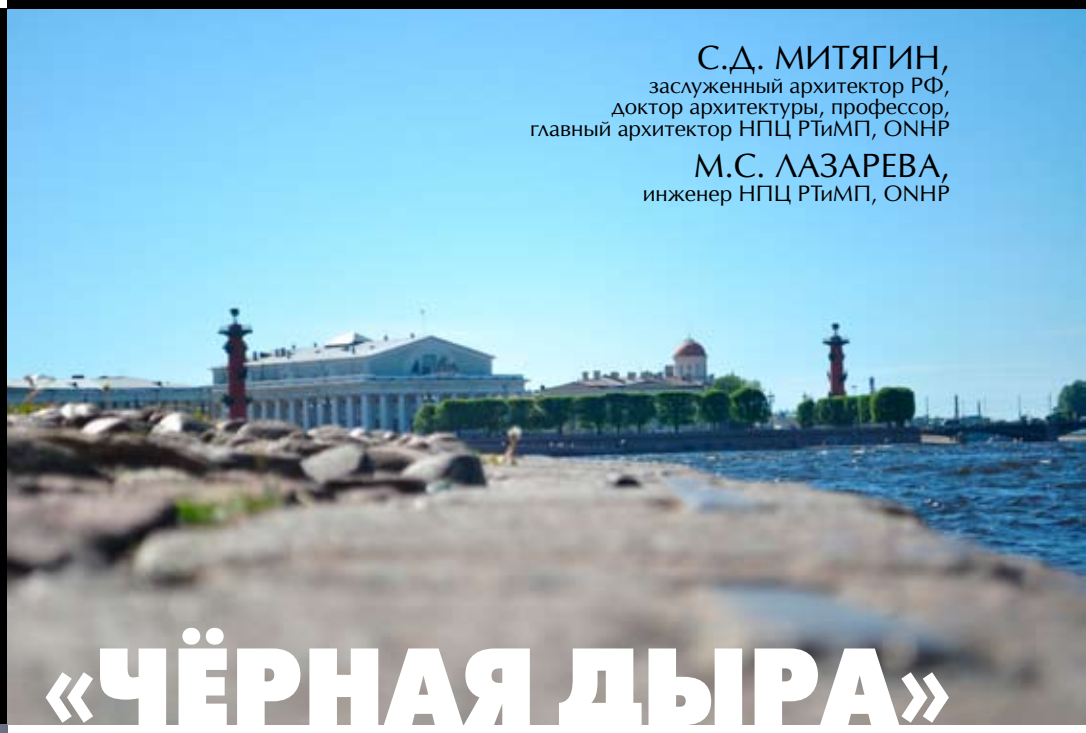
С.Д. МИТЯГИН,
заслуженный архитектор РФ,
доктор архитектуры, профессор,
главный архитектор НПЦ РТиМП, ONHP

М.С. ЛАЗАРЕВА,
инженер НПЦ РТиМП, ONHP

В соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации все субъекты Российской Федерации и подавляюще большинство муниципальных районов в настоящее время имеют утвержденные документы территориального планирования.



«ЧЁРНАЯ ДЫРА» ФИНСКОГО ЗАЛИВА

В качестве исходной информации в этих документах отражена информация федеральных отраслевых схем территориального планирования и обозначены места размещения объектов капитального строительства регионального и местного значения согласно программам и стратегиям социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований соответственно.

Если документы территориального планирования федерального уровня, отражающие задачи развития отдельных отраслей экономики общенационального значения, охватывают всю территорию страны в государственных границах, включая морские пространства, то аналогичные документы регионального уровня, как правило, не рассматриваются на акватории внутренних морских вод и территориальное море Российской Федерации, которые согласно Конституции страны составляют предмет федерального регулирования.

Стратегия социально-экономического развития Санкт-Петербурга определяет город как центр Балтийского региона, который вместе с тем не имеет никаких полномочий в области регулирования морской деятельности на акватории Финского залива и Невской губы. Отсутствие юрисдикции на прибрежные акватории у субъектов Российской Федерации, как, например, восточная часть Финского залива в границах Санкт-Петербурга, и муниципальных образований ограничивает их возможности реализовать собственные полномочия даже в подготовке документов территориального планирования, где могут быть предусмотрены различные мероприятия по развитию региона, в том числе обоснованы варианты развития отдельных приводных объектов и наращивания площадей урбанизированных территорий за счет акваторий, не говоря уже о привлечении инвесторов для целей формирования новых искусственных участков территорий и их последующего использования как резервов градостроительного развития.

То, что Генеральный план Санкт-Петербурга был составлен с учетом возможного образования новых территорий в прибрежных зонах Невской губы, в свете действующего законодательства – это юридическая ошибка, которая постепенно, «по умолчанию», исправляется путем корректировки документа на основе специальных решений Правительства Российской Федерации по каждому участку индивидуально (рис. 1).

Таким образом получается, что решения по изменению административных границ и назначению использования «новых» территорий (в т.ч. намывных) исходят не из градостроительной документации, а предшествуют подготовке нормативных актов о ее разработке. В этом свете такие предложения получаются без достаточных экологических, экономических, социальных и инфраструктурных обоснований. Они теряют характер комплексности и обеспеченности условий устойчивого развития, отражают, исключительно отраслевые интересы и, таким образом, создают потенциальную возможность общей отраслевой разбалансировки экономики, экологии и социальной сферы, а также осуществления нерациональных схем планировочной организации урбанизированных территорий и, следовательно, неэффективного использования как бюджетных, так и внебюджетных инвестиционных ресурсов.

Практика Санкт-Петербурга по организации работ, обосновывающих градостроительное использование прибрежных акваторий, показывает, что достаточный технический уровень подготовки необходимых документов представляется материалами по планировке территорий, разработка которых становится юридически невозможной без внесения прибрежных зон в адми-

нистративные границы муниципальных образований и соответственно в границы субъектов Российской Федерации. Как объект морехозяйственного регулирования это потребует законодательно распространить полномочия региональных органов государственной власти на прибрежные акватории внутренних морских вод, внешняя граница которых установлена по исходной линии, отделяющей эти акватории от территориального моря Российской Федерации.

С выделением приморским регионам части акватории возникает проблемная ситуация в области разделения и делегирования полномочий между административно-территориальными образованиями федерального, регионального и муниципального уровней. На федеральном уровне часть административных полномочий в области морепользования может быть передана на уровень субъектов Российской Федерации, а на региональном уровне – соответственно на уровень муниципальных районов и городских округов, часть полномочий может оказаться в ведении местного самоуправления отдельных приморских поселений.

В нормативных и правовых документах может быть установлено соотнесение видов морской деятельности с соответствующими полномочиями административно-территориальных администраций разных уровней. Подобное делегирование полномочий в свою очередь потребует от морского пространственного планирования (МПП), в качестве изначальной задачи, установление пространственных границ реализации этих полномочий.

Если в вопросе разграничения юрисдикции государственных образований как на суше, так и на акваториях сложилась общепринятая в мире практика, то практика установления районных и муниципальных границ развита, по большей мере, только для условий суши. Выделение на морских акваториях зон полномочий местного самоуправления и региональных администраций не имеет до сих пор устоявшейся практики. Однако среди зарубежных государств мож-

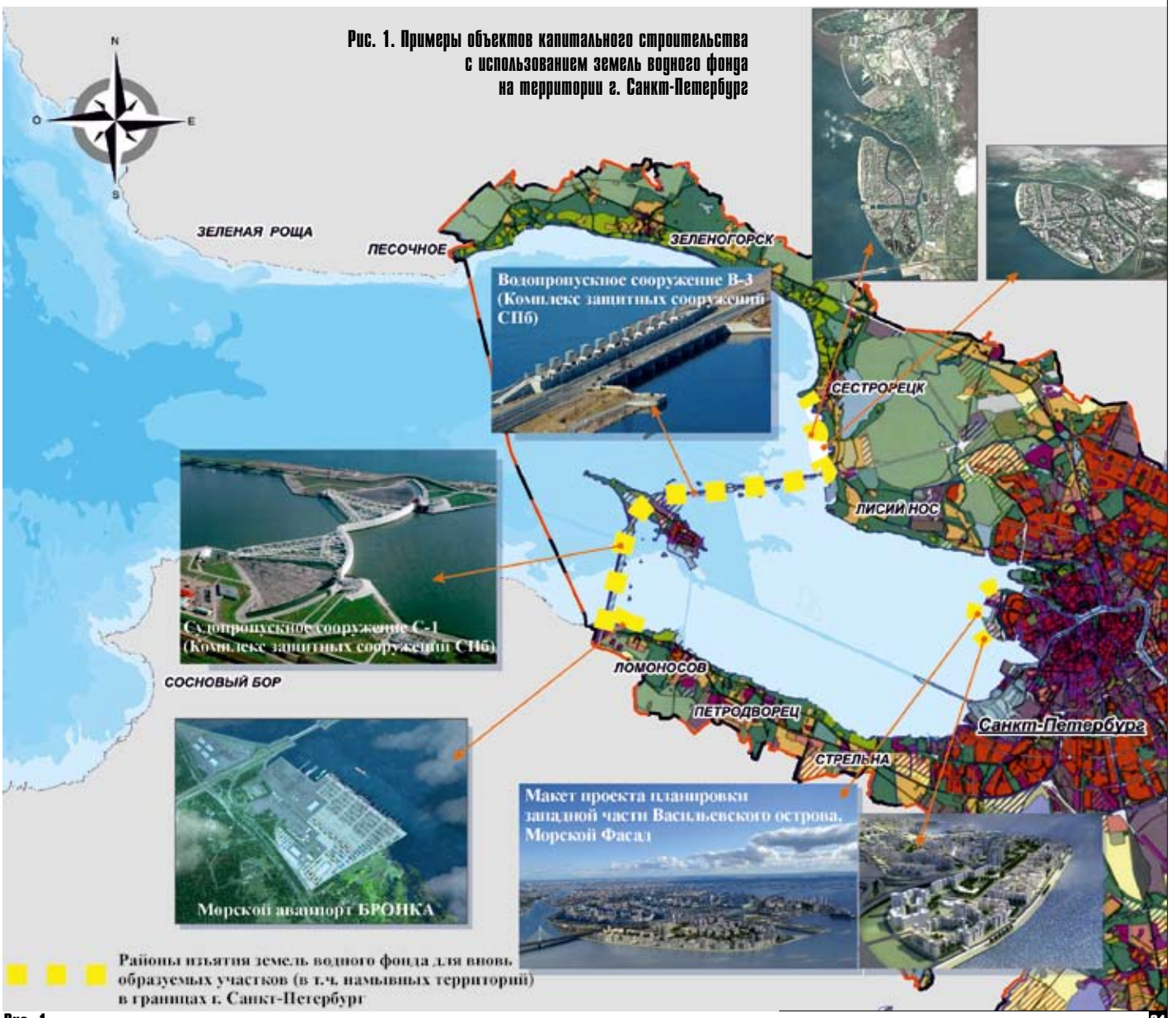


Рис. 1.

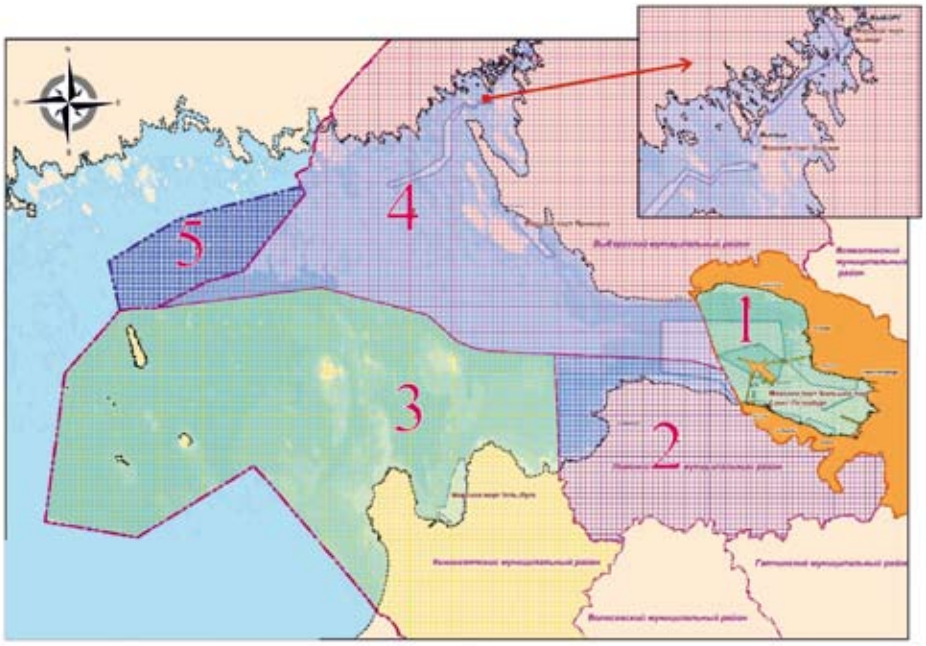


Рис. 2 – Модель устройства морских границ на акватории Финского залива, где
1 – акватория Финского залива в границах г. Санкт-Петербург,
2 – акватория Ломоносовского района ЛО,
3 – акватория Кингисеппского района ЛО,
4 – акватория Выборгского залива ЛО,
5 – ИЭЗ России

но легко найти примеры как муниципального (Нидерланды, Эстония), так и регионального (Германия) администрирования отдельными видами морской деятельности.

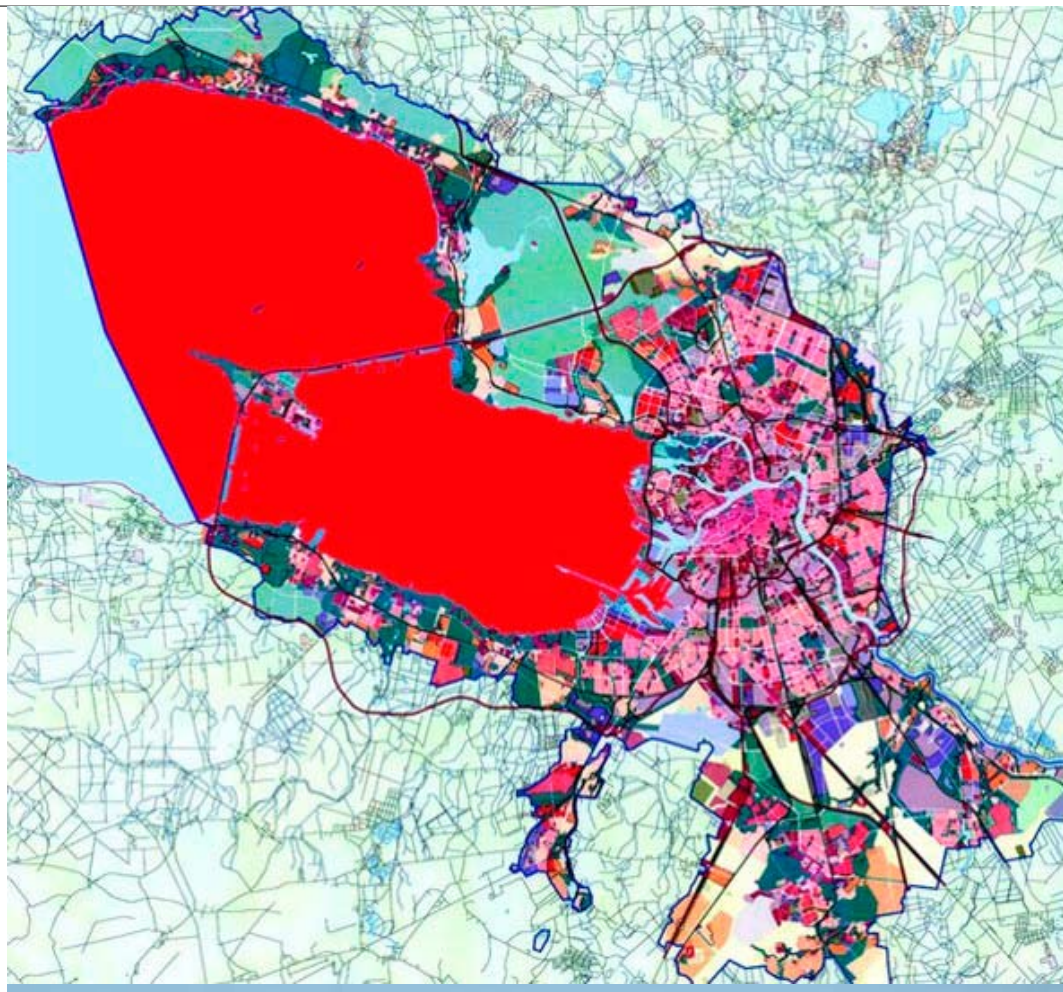
В этой связи стоит отметить, что для Российской Федерации в сфере МПП Финский залив Балтийского моря является опытным полигоном, где могут быть выработаны общие принципы распределения административных полномочий по регулированию морской деятельностью. Так, еще в 2004-2008 гг., был разработан областной закон по установлению границ административных муниципальных районов Ленинградской области, в который были включены акватории Финского залива и Ладожского озера. Для Финского залива условной разделительной линией между прибрежными районами был принят главный фарватер трассы Санкт-Петербург – Хельсинки. В Ладожском озере была назначена центральная точка, в которую секторально стягивались линии, продолжавшие сухопутные границы муниципальных районов. Таким образом, основываясь только на имеющихся законах и иных нормативных документах один субъект РФ – Ленинградская область, смог административно выделить и разделить между районами стратегически важные для себя акватории Финского залива (рис. 2). Этот процесс определения границ акватории, которые являются продолжением границ административных районов на суше, а также дальнейшая разработка методического обеспечения и рекомендации по комплексному планированию развития приморских территорий и прибрежных акваторий можно считать началом целенаправленного МПП в Российской Федерации.

Пример Ленинградской области по разделению акваторий Финского залива и Ладожского озера даёт основание для возможности установления, отсутствующих сегодня, водных границ города федерального значения Санкт-Петербург, который имеет с Ленинградской областью общие как сухопутные, так и морские границы, тесные экономические, транспортные, логистические и социальные связи.

Ленинградская область, в соответствии с областными законами (Приложение 9 к областному закону от 10 марта 2004 года N 17 «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципальных образований Всеволожский район и Выборгский район и муниципальных образований в их составе» и т.д.), определила не только границы между районами по акватории Финского залива, но и установила восточную границу Ленинградской области по линии Зеленая Роща – Щепелево. В свою очередь, Санкт-Петербург, как субъект РФ, не имеет западной морской границы с Ленинградской областью. В результате несогласованных действий двух соседних регионов, имеющих единую водную границу с восточной части Финского залива, часть акватории между северным и южным берегами в границах г. Санкт-Петербург, оказалась вне конституционного правового поля (рис. 3). Здесь следует заметить, что площадь данного участка составляет 830 км^2, т.е. при включении данной акватории общая площадь Санкт-Петербурга как субъекта РФ увеличиться на 57%.

Анализирую имеющуюся ситуацию, оказалось, что это не единственные проблемные точки, требующие активных действий со стороны лиц, принимающих решения. Согласно Приложению 1 к Закону Санкт-

Рис. 3. «Чёрная дыра» в правовом поле – акватория Финского залива в границах г. Санкт-Петербург (выделено красным)



Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга», от 30 июня 2005 года N 411-68, граница Санкт-Петербурга по суше с акваторией Финского залива проходит по береговой линии. Однако, согласно Публичной кадастровой карте Санкт-Петербурга, граница города проходит по линии, отстоящей на 300 м от уреза воды вглубь Финского залива, что противоречит описанию установленных границ г. Санкт-Петербург. Что это за линия и какими полномочиями она наделена – это вопрос, на который нет ясного правового ответа.

Неточности в описании границ суши и акватории из разных официальных источников, разногласия в вопросах регулирования морской деятельностью между соседними субъектами, возникновение проблемных ситуаций между различными видами использования акватории Финского залива являются ключевыми вопросами МПП, которые могут легко и закономерно интегрироваться в территориальное планирование в виде его существенной составной части, облегчающей пространственное продление хозяйственной деятельности как с суши на море, так и наоборот – с моря на сушу. Единственным правовым условием для такой интеграции служит признание возможности формировать водохозяйственные участки в акваториях внутренних вод и территориального моря Российской Федерации согласно полномочиям по регулированию водохозяйственной деятельности и водопользованию соответственно регионального и местного уровня по крайней мере на ширину территориального моря и внутренних морских вод.

В рамках внесения изменений в Генеральный план Санкт-Петербурга, выносится предложение:

- расширение границ Санкт-Петербурга за счет акватории восточной части Финского залива и Невской губы;
- установление четких границ на акватории Финского залива и Невской губы, а также с Ленинградской областью;
- отнесение выявленных участков акватории к соответствующим административно-территориальным образованиям.

Это позволит более обосновано провести функциональное зонирование, установить регламенты и режимы градостроительной, хозяйственной и морской деятельности, разработать комплексные морские планы в целях обеспечения устойчивого развития города Санкт-Петербург.