

ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ БЕРЕГОВОЙ ЗОНОЙ

М.Р. Кононенко, И.М. Марковец, Э.В. Подгайский

ПОДХОДЫ К МОРСКОМУ ПРОСТРАНСТВЕННОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ В АКВАТОРИИ ФИНСКОГО ЗАЛИВА

M.R. Kononenko, I.M. Markovets, E.V. Podgaiskiy

APPROACHES TO MARINE SPATIAL PLANNING IN THE GULF OF FINLAND

Статья посвящена анализу возможностей морского пространственного планирования в акватории Финского залива и рассматривает необходимые условия его эффективной реализации.

Ключевые слова: морское пространственное планирование, морехозяйственная деятельность, политика пространственного развития.

The article is devoted to the analysis of possibilities of marine spatial planning in the Gulf of Finland and considers necessary conditions for its effective implementation.

Key words: marine spatial planning, maritime activities, the policy of spatial development.

Стратегией развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 г. [1] определен переход к комплексному планированию развития приморских территорий и прибрежных акваторий путем выделения их в единый объект государственного управления. Это означает, что при формировании стратегий и программ социально-экономического развития регионов необходимо в качестве **самостоятельного компонента** отразить меры по комплексному развитию приморских территорий и прибрежных акваторий. Данное положение направлено на повышение вклада морской деятельности в социально-экономическое развитие приморских территорий.

Одним из перспективных направлений улучшения системы управления морской деятельностью, обозначенных Стратегией развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 г., названо развитие морского пространственного планирования (МПП). Цель морского пространственного планирования — обеспечить более рациональное использование морского пространства с учетом взаимодействия между различными морепользователями, сбалансировать требования экономического развития с необходимостью защиты окружающей среды, содействовать достижению социальных и экономических целей путем планирования и открытого обсуждения [2, 3].

Неразвитость пространственного планирования означает отсутствие стратегического понимания будущего развития акватории. Фактически, пространственное планирование зачастую подменяется «ручным управлением», приводящим к перекосам в использовании морских пространств, недобросовестной конкуренции. В случае если нет внятных правил использования морских пространств, возможно двойное негативное воздействие. С одной стороны, бизнес/отрасли имеют возможности «продавливать» решения, обеспечивающие только отраслевые интересы, не заботясь об интегральном эффекте развития акватории и региона в целом. С другой стороны, компании, в отсутствие системы пространственного планирования, проходят сложную процедуру согласований, которая может оборваться на самом последнем этапе, когда уже потрачены значительные суммы на детальное проектирование. Поэтому, важнейшая задача государства — минимизировать данные неэффективные затраты как природопользователей, так и общества в целом путем научного обоснования и выделения различных зон прибрежных территорий и акваторий с определением режима их использования. В этом заинтересованы все: и исполнительная власть, которая нуждается в четких основаниях для принятия решений и, конечно, бизнес, поскольку данные стандарты позволяют снизить возможность произвола со стороны чиновников. Кроме того, МПП предполагает упрощение и упорядочение процедур, связанных с получением разрешительной документации, что при сегодняшней чрезмерной бюрократизации процесса является значительным шагом навстречу интересам инвесторов. Все это способствует снижению риска инвестиций в строительство.

Таким образом, морское пространственное планирование позволяет не только поставить бизнес в определенные рамки, но и дать толчок развитию, достигая как экологических, так и экономических целей. Особенно это актуально для Балтийского моря, что связано с высокой концентрацией природопользователей на данной акватории, а также благодаря значительному количеству международных инициатив.

В настоящее время в регионе Балтийского моря активно развиваются процедуры внедрения МПП, в частности, через международную программу ВАСАБ (VASAB — Vision and Strategy around the Baltic Sea) [4]. Деятельность ВАСАБ направлена на гармонизацию подходов к МПП на межнациональном уровне, на выработку единых принципов и технологий МПП в различных странах Балтийского региона. ВАСАБ были сформулированы 10 основных принципов морского пространственного планирования, которые, хотя и ориентированы на регион Балтийского моря, но могут быть использованы в контексте более широкого географического применения.

Развитие морского пространственного планирования на российской акватории Финского залива находится на начальной стадии. Ожидаемый положительный эффект от внедрения МПП связывается с более эффективным использованием морских пространств, уменьшением транзакционных издержек, а также снижением конфликтности в многоцелевом использовании морских ресурсов.

При использовании пространственного планирования в качестве инструмента использования прибрежных ресурсов необходимо учитывать:

- природные свойства прибрежной зоны, которые могут либо способствовать, либо препятствовать размещению того или иного природопользователя и, соответственно, прогнозируемые ограничения ее использования;

- текущее использование соответствующей территории, возможные направления ее развития, результаты оценки воздействия существующих и планируемых для размещения объектов на комплексное развитие соответствующей территории;
- «запросы отраслей», т.е. их перспективные потребности в морских пространствах, выраженные в стратегиях и программах развития отдельных отраслей экономики, а также национальные проекты, межгосударственные программы, с тем чтобы согласовать интересы отраслей относительно определенного пространства.

В рамках исследовательской работы по проекту Европейского Союза BaltSeaPlan авторами рассматривалось влияние отраслевых политик России на морское пространственное планирование акватории Балтийского моря. Согласно методологии проекта, процедура пространственного планирования должна начинаться с анализа документов стратегического характера, принятых в странах, использующих Балтийское море. Это необходимо с тем, чтобы уже на ранних этапах, еще до реализации принятых стратегиями решений, вскрыть противоречия, вызванные отраслевым подходом в планировании. Действительно, морское пространственное планирование определяет развитие территории на многие годы. Поэтому необходимо провести инвентаризацию тех документов, которые определяют будущее развитие, так же как и возможные конфликты.

В рамках проекта был выполнен анализ 16 принятых в России стратегических документов различных отраслей, включая транспортную, энергетическую, геологическую, туризма и других, которые оказывают влияние на использование акватории Финского залива. Это влияние может быть *прямым*, т.е. касаться использования акватории либо путем создания правовых или административных условий для этого, либо предлагая конкретные политически признанные цели, задачи и принципы. Влияние может быть *опосредованным*, через создание мощных стимулов или, напротив, демотиваторов для использования акватории моря (например, финансовая поддержка). Также выделялось *косвенное* воздействие, признавая, что влияние отраслевых стратегических документов на использование акватории моря может быть оказано при помощи повышения осведомленности, смены приоритетов и ценностей у лиц, принимающих решения, или воздействуя на доступность морских ресурсов или неадминистративных условий их использования.

Кроме того, требовалось оценить степень влияния каждого документа на МПП, с точки зрения вероятности осуществления мероприятий, указанных в стратегии (сильное или слабое влияние).

В рамках работы проведена тщательная инвентаризация пространственных последствий и потенциальных конфликтов осуществления отраслевых стратегий, а также выявление возможностей и требований пространственного планирования с целью недопущения указанных конфликтов.

Анализ существующих документов показал, что специальные политики «морской» направленности в России развиты незначительно. В отдельных документах морское направление представлено (например, транспортная, энергетическая, туристическая стратегии), однако часть политик, таких как стратегия сохранения культурного наследия и развивающиеся кластерные инициативы не выделяет морское направление

в отдельную категорию [2]. Данный факт демонстрирует недооценку роли морского природопользования в развитии страны, что приводит к разрозненным решениям в данной сфере.

Отсутствие отчетливой пространственной политики на государственном уровне приводит к тому, что вместо полноценного территориального планирования реализуется только перечень масштабных проектов общегосударственного значения. Давление ведомственного подхода в планировании взамен территориального (что заметно при анализе отраслевых стратегий), приводит к недоучету принципа системности в развитии, а также провоцирует потенциальные конфликты между природопользователями. Требуется централизованное государственное вмешательство в стихийный процесс реструктурирования пространства отдельными ведомствами.

Следует отметить, что если на государственном уровне стратегические документы охватывают почти весь перечень сфер, представленных методикой BaltSeaPlan для анализа, то на региональном, межрегиональном и муниципальном уровне получили развитие лишь отдельные стратегии. Многие созданные на региональном уровне документы (Санкт-Петербург) не имеют реальных рычагов внедрения, так как основная часть функций по внедрению остается в сфере ответственности федеральных служб.

Работа по анализу документов позволила сформулировать основные рекомендации для морского пространственного планирования на акватории Финского залива:

- для целей МПП необходимо организовать получение своевременной информации о качестве окружающей среды, об экологически чувствительных акваториях и др., включая организацию мониторинга;
- МПП должно учесть возможные ограничения при использовании акваторий, используя экосистемный подход;
- МПП должно учесть возможность изменения геоморфологии берегов и дна, следовательно, возникновение неудобств (ущербов) у природопользователей, а также закладывать мероприятия по защите берегов;
- МПП должно учитывать территориальный масштаб воздействия тех или иных видов морепользования, а также принять во внимание специфические риски в связи с конкретным использованием акватории;
- необходимо предусмотреть резервирование мест для расширения природоохранной инфраструктуры (места для природоохранного флота, мощность очистных сооружений и др.);
- трансграничная координация и консультации должны быть также предусмотрены не только в связи с морскими перевозками и в вопросах безопасности РФ, но и в других секторах морского использования;
- необходимо внедрение инструментов для непрерывного процесса планирования;
- проблемы изменения климата должны найти отражение в разрабатываемых стратегиях;
- национальные морские политики должны быть расширены в таких областях, как туризм, сохранение подводного наследия, развитие морских охраняемых территорий;
- учет кластерного подхода при формировании стратегии МПП.

Для рационального использования морских акваторий следует разработать процедуру непрерывного согласования между собой отраслевых интересов в процессе планирования роста хозяйственной деятельности. Морское пространственное планирование в перспективе может и должно способствовать подъёму конкурентоспособности морского хозяйства, стимулировать экономический рост и создание новых рабочих мест.

Литература

1. Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2010 г. № 2205-р).
2. *Кононенко М.Р.* Обоснование рекомендаций по формированию и развитию морского кластера в Ленинградской области. // Ученые записки РГГМУ, 2013, № 27, с. 221–231.
3. *Кононенко М.Р., Шилин М.Б.* Стратегии планирования в комплексном управлении прибрежной зоной. — СПб.: РГГМУ, 2003. — 151 с.
4. [www.vasab.org].