

СОЦИАЛЬНО-ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

И.Д. Воропаева, М.Б. Шилин

ОПЫТ МОРСКОГО ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПРИМЕРЕ БАЛТИЙСКОГО МОРЯ

I.D. Voropaeva, M.B. Shilin

MARINE SPATIAL PLANNING IN THE RUSSIAN FEDERATION: EXAMPLE OF THE BALTIC SEA AREA

В статье выполнен анализ зарубежных и российских подходов к планированию деятельности в акватории на примере Финского залива. Представлены результаты разработки предложений для морского пространственного планирования в российской части акватории Финского залива.

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

This article gives an analysis of foreign and Russian approaches to planning activities in the waters of the Gulf of Finland taken as an example. Proposals for development of marine spatial planning in the Russian part of the Gulf of Finland are developed.

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

Введение

Балтийское море омывает девять экономически развитых стран. В его акватории и прибрежной зоне сосредоточены различные человеческие интересы, причем зачастую это приводит к конфликтам разных природопользователей [1–3, 6]. Для того чтобы найти равновесие между промышленным ростом и экологической безопасностью, в последние десятилетия активно разрабатывается комплексный подход к управлению морской акваторией с использованием методов морского пространственного планирования (МПП). Это делает актуальным любое исследование в области МПП.

В Российской Федерации понятия «целостный подход к морской деятельности» и «комплексность развития приморских территорий и прибрежных акваторий» определены новой редакцией Морской доктрины (2015 г.) [4]. Однако существует целый ряд проблем нормативного, организационного и методического плана, препятствующих

внедрению этих понятий в правовое поле Российской Федерации. Целью настоящей работы является разработка предложений для МПП российской части акватории Финского залива.

Анализ зарубежных подходов к морскому пространственному планированию

В июле 2014 г. Европейский парламент принял Директиву 2014/89/ЕС (Директива Европейского Совета о морском пространственном планировании), официально вступившую в силу 18 сентября 2014 г. Основная цель данной директивы — обеспечение всех морских районов стран ЕС согласованными планами морского пространственного плавания (МПП), которые будут поддерживать устойчивое развитие морских энергетических секторов, морского транспорта, рыболовства и аквакультуры, а также защищать и улучшать состояние окружающей среды.

Согласованность действий различных природопользователей должна быть обеспечена в границах отдельных региональных морей и выделяющихся в их контексте отдельных морских бассейнов, а также вдоль береговой линии в рамках всей системы «суша — море». Для Балтики «отдельные морские бассейны» — это Ботнический залив, Финский залив, собственно Балтийское море, Датские проливы, а также такие субрегионы, как Калининградский/Вислинский заливы и Щецинский залив.

В директиве указываются пять минимальных требований к МПП:

- учет взаимного влияния «суша — море»;
- учет экологических, экономических и социальных аспектов, а также аспектов безопасности;
- поддержка согласованности между морским территориальным планированием и другими процессами (как формальными, так и неформальными) — такими, как комплексное управление прибрежными зонами (КУПЗ);
- обеспечение участия всех заинтересованных сторон;
- сотрудничество между государствами — членами ЕС и продвижение сотрудничества с третьими странами [8].

Ожидается, что внедрение МПП в практику управления государствами — членами ЕС будет способствовать совершенствованию природоохранного законодательства ЕС и обеспечит согласованное развитие береговой и морской составляющих европейской промышленности [10].

В течение многих лет развитием пространственного планирования, в том числе морского, в регионе Балтийского моря занимается Комитет по пространственному планированию и развитию региона Балтийского моря межправительственной организации «Видение и стратегия вокруг Балтийского моря» (ВАСАБ), действующей под эгидой Совета государств Балтийского моря [8]. Для реализации морского пространственного планирования в акватории Балтийского моря группой ВАСАБ были осуществлены мероприятия:

- начало работы совместной группы ХЕЛКОМ-ВАСАБ в 2010 г.;
- принятие 10 основополагающих принципов для внедрения МПП в акватории Балтийского моря в 2010 г.;
- непрерывный обмен знаниями о передовой практике в МПП;

- обмен опытом, накопленным в рамках экспериментальных мероприятий по разработке трансграничных планов (План Ботния, план для исключительной экономической зоны Германии) [11].

Ниже перечислены десять основополагающих принципов для внедрения МПП в акватории Балтийского моря:

- 1) устойчивое управление;
- 2) экосистемный подход;
- 3) долгосрочное планирование деятельности;
- 4) принцип предосторожности деятельности;
- 5) участие общественности и прозрачность в принятии управленческих решений;
- 6) создание баз актуальных данных;
- 7) транснациональная координация и консультации;
- 8) взаимно увязанное наземное и морское пространственное планирование;
- 9) учет географических особенностей региона при комплексном планировании;
- 10) непрерывное планирование.

В настоящее время ни одна из стран региона Балтийского моря не имеет утвержденных морских пространственных планов.

Анализ российских подходов к планированию деятельности

В России пространственное планирование подразделяют на два типа: *стратегическое* и *территориальное* [3]. Они, хотя и имеют определенные сопряжения, готовятся в виде самостоятельных документов. До недавнего времени разработку документов территориального планирования курировало Министерство регионального развития Российской Федерации, а документов стратегического планирования — Министерство экономического развития Российской Федерации.

Каждый из этих типов пространственного планирования играет свою роль в формировании региональной экономической политики. Стратегическое планирование определяет условия и возможные сценарии развития, а территориальное планирование — возможности использования территории и условия расположения объектов. Кроме того, стратегические и территориальное планирование охватывают различные сферы деятельности. Стратегическое планирование вместе с экономическим развитием обеспечивает социальное развитие. В то же время к сфере территориального планирования, обеспечивающего функциональное деление территории, относится определение направлений пространственного развития сети населенных пунктов, что имеет мало общего со стратегическим планированием [8].

Стратегией развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации № 2205-р, предусмотрено развитие такого вида хозяйствования на море, как «комплексное управление морским природопользованием». Для решения данной цели Стратегия предлагает «использование и развитие инструментария морского пространственного планирования» [4]. Так, в Стратегии поставлена задача перехода от отраслевого (секторального) к комплексному (интегральному) планированию развития приморских территорий и прибрежных акваторий страны путем выделения их в отдельный единый объект государственного

управления, что предусматривает разработку и реализацию программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий. Разработка и выполнение таких программ включены в механизм реализации «Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года» [5].

Стратегия развития морской деятельности включает МПП в число перспективных путей развития управления морским природопользованием. В соответствии со Стратегией развития морской деятельности Минэкономразвития России в рамках Федеральной целевой программы «Мировой океан» были подготовлены предложения по структуре и содержанию прибрежно-морского компонента типовых макетов стратегий и программ социально-экономического развития приморских субъектов РФ и программ развития приморских муниципальных образований.

Также Минэкономразвития России были подготовлены методические документы и рекомендации по созданию отечественной нормативно-правовой базы в сфере разработки схем морского акваториального (пространственного) планирования как эффективного способа функционального зонирования и стратегической оценки возможностей использования морских акваторий, сопряженных с документами территориального планирования Российской Федерации и пересекающихся с соответствующими документами Евросоюза [8].

Распоряжением Правительства РФ №2 590-р запланирована подготовка проекта Федерального закона «О морском планировании в Российской Федерации» [9]. Однако в связи с упразднением Минрегиона России (ответственного за разработку проекта) работа над законопроектом завершена не была.

В 2014 г. произошло два важных события, а именно: вступление в силу Федерального закона Российской Федерации № 172 ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и упразднение Министерства регионального развития Российской Федерации и передачи части его функций Министерству экономического развития Российской Федерации. Благодаря этому в России формируется новая система пространственного планирования, в которой стратегическое и территориальное планирование будут теснее связаны между собой (благодаря одному курирующему федеральному ведомству), а также будет обеспечиваться единообразие разрабатываемой документации на всех территориальных уровнях [8].

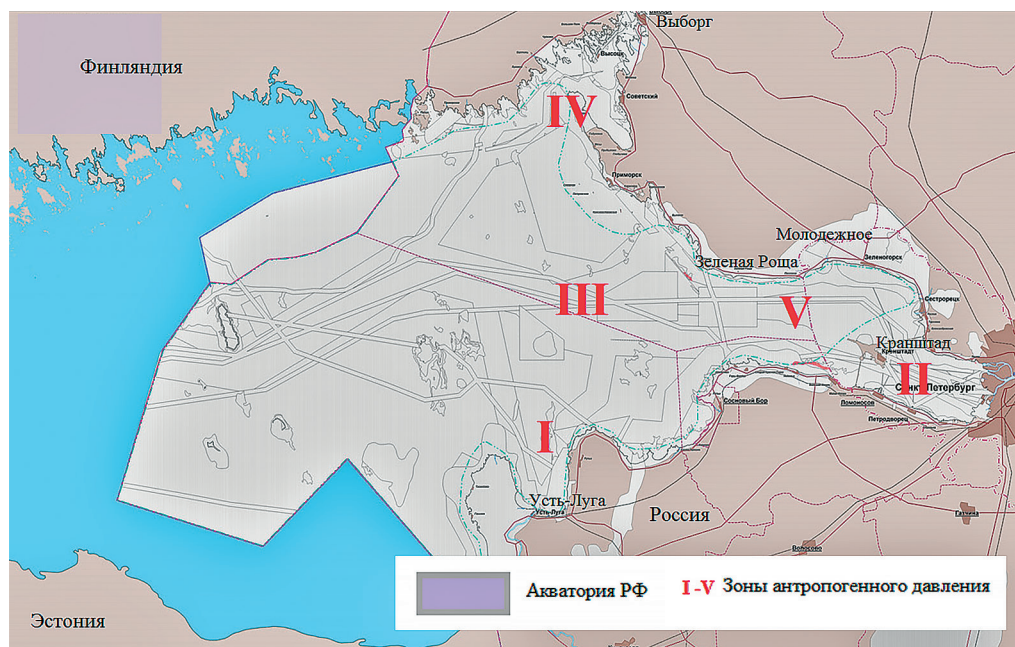
Целесообразно закрепить подходы комплексного управления морским природопользованием в разрабатываемом в настоящее время законопроекте «О государственном управлении морской деятельностью РФ» (Минобороны России — министерство, ответственное за подготовку и сопровождение законопроекта). Это способствовало бы выполнению плана законодательной работы по приведению российской нормативной правовой базы в соответствие с нормами Организации экономического сотрудничества и развития, касающимися комплексного управления прибрежными зонами [1–3].

Предложения по морскому пространственному планированию для российской части Финского залива

По результатам анализа антропогенной активности в российской части Финского залива были выявлены следующие основные виды хозяйственной деятельности:

- морское недропользование;
- сооружение и обслуживание подводных инженерных коммуникаций;
- судоходство и портовая деятельность;
- промышленное рыболовство;
- намыв новых территорий;
- деятельность военно-морских сил;
- дноуглубление;
- сброс в воды залива сточных вод от населенных пунктов и предприятий;
- туристско-рекреационная деятельность.

Проанализировав территориальное расположение антропогенного давления на экосистему акватории российской части Финского залива, по уровню техногенного давления можно выделить следующие зоны (см. рис.).



Зоны антропогенного давления на экосистему российской части Финского залива

Первая зона, в которой акватория испытывает максимальное техногенное давление, – это экосистема Лужской губы, где проводятся ремонтное дноуглубление на подходах к порту Усть-Луга, намыв новых территорий под терминалы порта Усть-Луга, сброс грунта в подводные отвалы.

Вторая зона — экосистема южной части Невской губы, непосредственно перед дамбой Комплекса защитных сооружений Санкт-Петербурга от наводнений (КЗС), где осуществляются капитальное дноуглубление и намыв территорий для создания аванпортов Бронка и Ломоносов.

Третья зона — зона техногенного давления на экосистему всего Финского залива, включая Невскую губу, на судоходных путях (каналах и фарватерах) в районах прохождения судов различных типов, являющихся источниками гидроакустических шумов и различного рода сбросов.

Четвертая зона — экосистема Финского залива в местах расположения якорных стоянок, а также многофункциональных перегрузочных комплексов, также являющихся источниками гидроакустических шумов и различного рода сбросов с судов.

Пятая зона — прибрежная экосистема всего Финского залива, включая Невскую губу, где техногенное давление оказывается при осуществлении промышленного рыболовства.

Проведенный анализ по выявлению зон максимального техногенного давления на экосистему российской части Финского залива позволяет сформировать перечень мер и предложений по минимизации выявленного негативного воздействия развития отраслей народного хозяйства в заливе. Так, при проведении работ по намыву территорий, дноуглубления и сбросе грунта в подводные отвалы необходимо: а) в случае их одновременного выполнения производить работы на таком удалении друг от друга, чтобы мутьевые облака, вызванные разными источниками, не накладывались друг на друга; б) не допускать выполнения данных работ в период нереста рыб в Невской губе; в) не допускать непрерывного выполнения данных работ в течение срока, при котором происходит длительное замутнение больших пространств акватории (ориентировочно 2 и более месяца); г) для снижения факторов беспокойства руководствоваться Постановлением Правительства РФ «Об утверждении требований по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи» [7].

Заключение

Основные выводы в работе видятся в следующем.

В настоящее время ни одна из стран региона Балтийского моря не имеет утвержденных и реально действующих морских пространственных планов.

Законодательная база РФ в области МПП в настоящий момент находится на этапе формирования.

Антропогенная нагрузка на акваторию и вероятность конфликтов между природопользователями резко возрастают в выявленных зонах пересечения различных отраслей хозяйственной деятельности, что необходимо учитывать при осуществлении операции МПП.

Литература

1. *Альхименко А.* Морская транспортная инфраструктура и городская среда: экологические аспекты планирования // Сб. мат. XVI Международ. экол. форума «День Балтийского моря». — СПб.: ООО «Свое издательство», 2015. — 337 с.
2. *Жигульский В.А., Шилин М.Б., Царькова Н.С., Коузов С.А.* Состояние гидробиологических сообществ района аванпорта Бронка после окончания дреджинговых работ (осень 2015) // Учен. зап. РГГМУ. 2016. № 43. — С. 208–222.

3. Кононенко М., Шилин М. Стратегии планирования в комплексном управлении прибрежной зоной. — СПб.: РГГМУ, 2003. — 151 с.
4. *О Стратегии* развития морской деятельности в РФ до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2010 № 2205-р [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс — надежная правовая поддержка. — Офици. сайт компании «КонсультантПлюс». — М., 2010. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_107955/
5. *Об утверждении* Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 16.10.2012 № 1939-р (ред. от 11.02.2015) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс — надежная правовая поддержка. — М., 2012. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_136766/301a57ab8d4a9c34f7f5f2eb0aaa8c3f2633cc89/
6. Плинка Н.Л., Гогоберидзе Г.Г. Политика действий в прибрежной зоне. — СПб.: РГГМУ, 2003. — 226 с.
7. *Постановление* Правительства РФ от 13.08.1996 № 997 «Об утверждении Требований по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс — надежная правовая поддержка. — М., 2016. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11496/
8. *Пространственное* планирование как инструмент координации развития портов и гаваней Калининградского/Вислинского залива / под ред. Г.М. Федорова, В.А. Гриценко и др. — Калининград: Изд-во БФУ им. Канта, 2015. — 102 с.
9. *Распоряжение* Правительства РФ от 05.02.2016 № 164-р «Об утверждении Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс — надежная правовая поддержка. — М., 2016. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_193464/
10. Эйлер Ч.Н. Обзор мирового опыта в области морского пространственного планирования: отчет для Рабочей группы по морскому пространственному планированию Всемирного фонда дикой природы (WWF). 2014. — 136 с.
11. Maritime Spatial Planning [Electronic resource] // VASAB — vision and strategies around the Baltic sea. — URL: <http://www.vasab.org/index.php/maritime-spatial-planning>