

Процесс морского пространственного планирования в мире, странах Балтийского региона и России

Обзор практик применения

Елизавета Михайлова,
Общественный Совет Южного Берега Финского Залива
при ООО «Декомиссия»
mikhailova@greenworld.org.ru

BARENTS
BALTIC
NATURE AND
PEOPLE
PROGRAMME

Coalition Clean Baltic



Аннотация

Дано определение, описаны цели и задачи, принципы использования процесса Морского пространственного планирования (МПП). Описаны практики использования техники МПП в различных странах. Показана значимость применения МПП в странах водосборного бассейна Балтийского моря как инструмента, способного обеспечить общие стандарты экологической безопасности и согласования интересов различных вовлеченных сторон. Обзор подготовлен в рамках проекта Общественного Совета Южного Берега Финского залива при ООО «Декомиссия», поддержанного международной Коалицией Чистая Балтика (Coalition Clean Baltic www.ccb.se)

Содержание

Аннотация.....	2
Основные термины и определения.....	2
Границы и области применения процесса МПП.....	3
Основные виды деятельности, регулируемые при МПП:.....	3
Принципы МПП.....	3
Мировой опыт использования МПП.....	4
МПП в Балтийском регионе.....	5
Российский опыт МПП. Международные проекты и первые шаги в МПП.....	6
Заключение.....	12
Список ссылок и используемых материалов.....	14
Приложение.....	16
Резолюция Кругло стола «Экосистемный подход в комплексном управлении прибрежными морскими акваториями. Роль и участие общественности».....	16

Основные термины и определения

Морское пространственное планирование (МПП)

- это практический инструмент (процедура) определения путей наиболее эффективного распределения и использования морского пространства, а также установления механизма взаимодействия между пользователями этого пространства с целью достижения баланса между промышленным, социально-экономическим развитием и сохранением природы в рамках данной акватории путем открытого обсуждения с привлечением всех заинтересованных сторон (Ehler and Douvère 2009).¹

Морское пространственное планирование определено Директивой Евросоюза (от 17.04.2014) как «сквозной политический инструмент для государственных органов и заинтересованных сторон, применяемый для скоординированного, комплексного трансграничного подхода. Применение экосистемного подхода будет способствовать обеспечению устойчивого развития и роста морских и прибрежных экономик и устойчивого использования морских и прибрежных ресурсов»².

Цель МПП – обеспечить рациональное и эффективное использование морского пространства с учетом взаимодействия и кооперации различных заинтересованных сторон, сбалансировать требования экономического развития с необходимостью защиты окружающей среды, определить места размещения объектов федерального, регионального и муниципального значений, содействовать достижению социальных и экономических целей путем планирования и открытого обсуждения.

Задачи МПП²:

- регулирование взаимодействия между различными видами морской деятельности и обеспечение экологической устойчивости;
- определение полномочий органов власти различных уровней по регулированию использования морского пространства;
- разработка нормативной и методической базы морского планирования;
- обеспечение координации с территориальным планированием на приморских территориях;
- обоснование четкой системы информационного обеспечения морского планирования;
- развитие системы трансграничных консультаций;
- развитие инструментария МПП.

Границы и области применения процесса МПП.

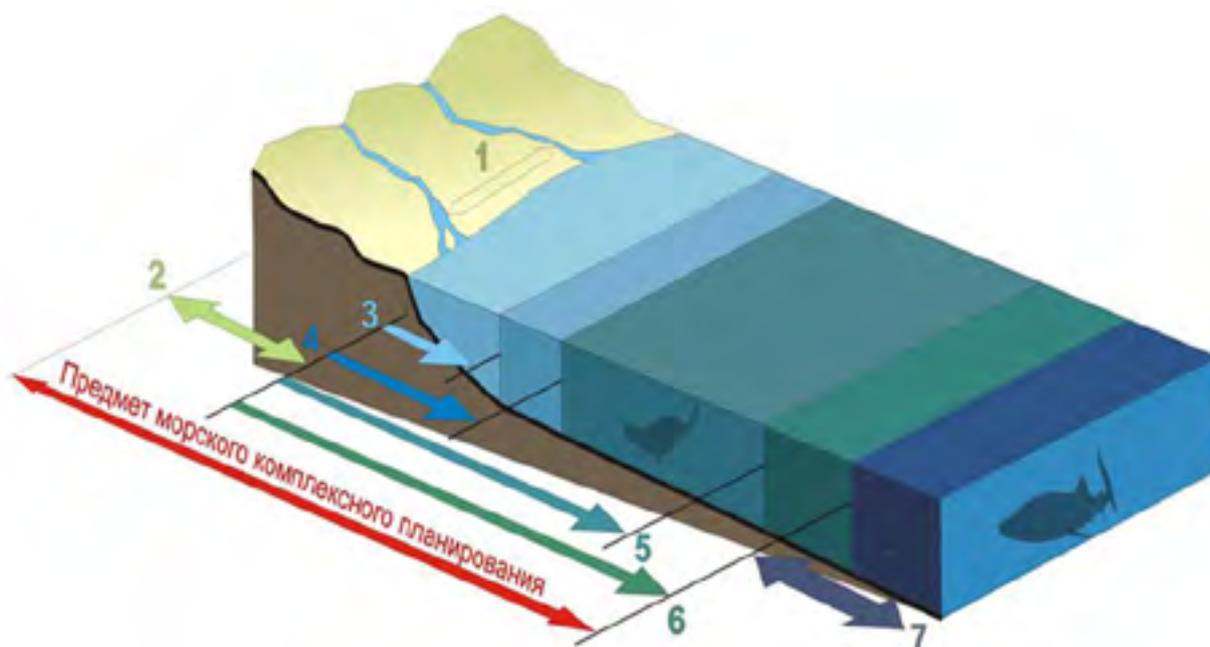


Рис.1. Границы и области применения МПП²

1-внутренние воды; 2-прибрежная территория; 3-территориальные воды (до 12 морских миль от берега); 4-прилежащие воды (до 24 миль); 5-континентальный шельф (не более 350 миль или не более 100 миль от отметки глубин 2500 м); 6-исключительная экономическая зона (до 200 миль); 7-открытое водное пространство

Основные виды деятельности, регулируемые при МПП:

- морские и смешанные перевозки, развитие портов;
- военно-морская деятельность;
- охрана границ;
- природоохранная деятельность;
- рыболовство и рыборазведение;
- охрана историко-культурного наследия;
- туризм и рекреация;
- научные исследования;
- разведка и добыча полезных ископаемых;
- - прокладка инженерных коммуникаций;
- - строительство объектов энергетики и прочих искусственных сооружений.

Принципы МПП¹:

1. Принцип ограниченности пространства – МПП осуществляется в рамках конкретной акватории, определенной на основе юридических, социально-экономических и экологических особенностей.

2. Принцип совместного участия – процесс МПП осуществляется строго на основе взаимодействия между отраслями промышленности, государственными органами управления, а также между различными уровнями государственного, регионального и местного управления. Включение всех заинтересованных сторон, в том числе общественности, в процесс анализа, разработки и принятия управленческих решений.

Мировой опыт использования МПП

Морское пространственное планирование как термин вошло в обиход сравнительно недавно. В конце 1970-х гг. Австралия провела зонирование акватории национального парка «Большой Барьерный риф», а позднее и всей акватории вокруг своего материка. Этот опыт подхватили страны Западной Европы, Китай, США, ведущие активную хозяйственную деятельность в акваториях¹. В начале 90-х гг. XX века оно стало развиваться там, где появились трансграничные проекты, встал вопрос о необходимости разграничения акватории в соответствии с национальными и отраслевыми интересами³.

Сегодня около 40 стран занимаются МПП. И каждая по-своему сформулировала принципы управления морехозяйственной деятельностью. Так, лишь четыре страны приняли специальное законодательство, закрепляющее терминологию и процедуры: Бельгия, Великобритания, Германия и Швеция. Подавляющее большинство стран разрабатывают планы МПП, как правило, в рамках природоохранного законодательства. Норвегия и Нидерланды занимаются морским планированием на основании межведомственных соглашений. Только в Бельгии, Германии, Китае, отдельных штатах США и провинциях Великобритании морские планы обязательны для исполнения, в остальных - они носят рекомендательный характер, их реализацией занимаются отраслевые министерства и ведомства. Большинство стран финансируют разработку плана за счет госбюджета. В США и Канаде и разработку, и реализацию планов профинансировали благотворительные фонды. Китай покрывает управленческие затраты на реализацию планов за счет взимания платы на использование морских ресурсов⁴.

Вопрос привлечения общественности на различных этапах разработки и реализации планов МПП в большинстве стран поднимался, однако степень и формат общественного участия значительно варьировались. США, Канада, Великобритания, Австралия и Новая Зеландия активно привлекали общественность на всех этапах.

Страны Западной Европы активно привлекали представителей бизнеса на этапе разработки, а экологическим организациям было предложено представить свои комментарии на проекты готовых документов¹.

3. Принцип экосистемности – достижение экологических, экономических, социальных целей развития осуществляется с учетом возможностей и емкости данной экосистемы и поддержки соответствующего уровня производимых ею экологических услуг.

4. Принцип долгосрочного стратегического планирования.

5. Принцип адаптивности – применение гибкого подхода, когда в процедуре разработки и реализации МПП предусмотрена возможность оперативного изменения уже принятых решений.

6. Принцип трансграничного координирования и консультаций.

МПП использует методы стратегического и перспективного планирования использования морского пространства, концентрируя свое внимание на разрешении потенциальных конфликтов между хозяйственным использованием акватории и сохранением морских экосистем (например, конфликт между дноуглубительными работами и сохранением донных сообществ), а также между различными природопользователями, конкурирующими между собой за морское пространство (например, прибрежное рыболовство и аквакультура)¹.

Экономический эффект от рационального МПП очевиден, поскольку планирование повышает эффективность использования морского пространства и природных ресурсов, снижает риски потенциальных инвестиций на долгосрочную перспективу¹. Появляется база для разработки концепции развития прибрежной деятельности, прогнозирования потенциальных конфликтов и их решения на ранней стадии деятельности путем создания механизмов взаимодействия бизнеса, государства и общественности.

К социальным выгодам от внедрения МПП относятся: раннее выявление проблемных для местного и коренного населения аспектов управленческих решений, связанных с закрытием одних или активным использованием других акваторий, выявление и защита объектов культурного наследия¹.

Норвегия и Нидерланды особо отмечали роль общественности и общественных организаций в качестве важного источника информации о хозяйственном освоении акваторий и состоянии окружающей среды¹.

В течение нескольких последних лет Межправительственная океанографическая комиссия (МОК) ЮНЕСКО и программа «Человек и Биосфера» занимаются морским пространственным планированием (МПП), чтобы контролировать морскую среду исходя из экосистемного принципа. В ноябре 2006 г. МОК организовала первое международное совещание по МПП, в 2007 г. был выпущен технический отчет ЮНЕСКО «Visions for a Sea Change» («Предположения об изменениях моря»), в 2008 г. международный журнал *Marine Policy* посвятил МПП специальный выпуск. В 2009 г. ЮНЕСКО опубликовала документ «Marine Spatial planning: A Step by Step Approach towards Ecosystem based Management» («Морское пространственное планирование: шаг за шагом к управлению, ориентированному на экосистемный подход»)⁵.

МПП в Балтийском регионе

В 1992 г. на конференции министерского уровня в Карлсруне (Швеция) с целью способствовать сотрудничеству в сфере пространственного планирования и развития в странах региона Балтийского моря была создана Межправительственная организация VASAB (VASAB, Vision And strategies Around Baltic). Главная миссия международной сети – это подготовить основные положения политики территориального развития региона Балтийского моря и обеспечить постоянный обмен между странами региона научно-техническими знаниями и опытом пространственного планирования и развития⁶.

Для разработки документа «Vision and Strategies for the Baltic Sea Region 2010» («Предположения и стратегии для Балтики») была назначена группа экспертов. На третьей конференции, проходившей в 1994 г. в Таллине, принят документ «VASAB 2010. Towards a Framework for Spatial Development in the BSR» («На пути к структуре пространственного планирования в Балтийском регионе»). В 1996 г. был опубликован доклад «From Vision to Action» («От предположений к действию»). В VASAB, являющейся форумом для обмена мнениями по вопросам стратегического планирования в регионе Балтийского моря, состоят 11 государств, в том числе Россия⁵.

В 2007 была принята Рекомендация ХЕЛКОМ 28E/9 относительно развития широкомасштабных принципов МПП применительно к Балтийскому морю, которая соотносится с действующим международным законодательством. Рекомендация призывает страны, подписавшие Хельсинкскую конвенцию, заполнить пробелы в пространственных данных, например по морскому и береговому биоразнообразию, природным ресурсам, использованию суши и моря, демографии, транспорту, судоходству и обеспечить ХЕЛКОМ и другие заинтересованные стороны необходимой информацией для широкомасштабного берегового и морского пространственного планирования.

В 2010 г. на министерской встрече ХЕЛКОМ в Москве было принято решение о создании совместной рабочей группы ХЕЛКОМ и VASAB по МПП (Joint Working Group on maritime spatial planning — HELCOM-VASAB MSP WG).

В конце 2014 г. Европейская комиссия издала Директиву (постановление) 2014/89/EU для государств-членов. В соответствии с данной Директивой всем государствам-членам ЕС предписывается разработать планы морского пространственного управления своими исключительными экономическими зонами (ИЭЗ), в которых должны быть отражены все существующие виды морского природопользования и предложены пути наиболее эффективного управления ими на соответствующих акваториях. В документе перечислены принципы составления таких планов, которые в обязательном порядке должны отражать:

- взаимодействие между берегом и морем - хозяйственной деятельности на море и на берегу;
- взаимодействие между государствами;
- обеспечение участия общественности и всех заинтересованных сторон;
- использование всей имеющейся информации и обеспечение свободного доступа к ней¹.

Директива указывает на исключительное право государств-участников ЕС относительно разработки таких планов и их содержания, формулирования целей экономического, социально-экономического и экологического развития с учетом собственных интересов и правовой традиции. ЕС не планирует принимать участие в процессе разработки текста и формулирования целей таких планов. К 2016 году государства-участники ЕС должны были отразить основные положения Директивы в своем национальном законодательстве и назначить орган государственной власти, ответственный за реализацию МПП. Начало реализа-

ции планов должно состояться не позднее 2021 г.¹

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 промышленности¹.

В странах Балтийского региона большой опыт работан в Германии. Немцы динамично развивают «зеленую» энергетику и колоссальные участки акватории отдают под ветряные электростанции. Нидерланды, Норвегия и Бельгия также разработали планы морского пространственного управления для своих акваторий. Очень активно в направлении МПП продвигаются Польша, Финляндия, Швеция. Литва и Эстония также сделали несколько пилотных проектов МПП. Их цель – отработка методик, сбор данных, унификация подходов и систем обработки информации, поскольку государства Европы еще не привели свои законодательства в соответствие с новой Директивой ЕС, а российское законодательство находится на стадии министерских разработок.

МПП с каждым годом набирает свое значение во всем мире. Изначально оно развивалось как инструмент для достижения рационального развития и сохранения биологического разнообразия морского пространства. В настоящее время МПП применяется преимущественно в качестве инструмента для управления морским пространством на основе экосистемного подхода. Основным инструментом МПП является зонирование. Процесс разработки документов МПП во многом стимулируется международными организациями, особенно в районах с наиболее острыми конфликтами между разными пользователями морского пространства⁷.

В целом успешные практики говорят о том, что необходима четкая координация действий на суше и на море, что на всех этапах планирования требуется привлекать все заинтересованные стороны и следует использовать всю доступную информацию, включая традиционные знания местного населения.

Российский опыт МПП. Международные проекты и первые шаги в МПП

В России отдельные попытки планирования акваторий предпринимались в 1990-е годы: в Санкт-Петербурге пытались использовать голландский опыт интегрального управления береговой зоной и интегрального управления водными ресурсами применительно к водной системе Ладожское озеро — река Нева — восточная часть Финского залива.

В 2008 году в Калининграде по итогам международной конференции «Комплексное управление, индикаторы развития, пространственное планирование и мониторинг прибрежных регионов Юго-восточной Балтики» с участием России, Литвы и Польши были написаны рекомендации по комплексному управлению прибрежной зоной и пространственному планированию морских акваторий Юго-восточной Балтики.

В дальнейшем это послужило предпосылкой и основой для параллельных исследовательских проектов России и Литвы, совместных - России и Польши.

В рамках проектов в России и Литве проводилась работа по определению природных и навигационных условий, основных видов использования акватории соответствующих секторов Юго-восточной Балтики (рис.2).



Рис. 2. Пилотные морские планы российской (Калининградская область) и литовской частей [АО «НИИПГрадостроительства»].

По итогам проведенных исследований стало понятно, что пилотные пространственные планы сопряженных морских акваторий России и Литвы не стыкуются. Так же очевидно, что это технические проблемы нестыковки методических подходов, и они должны быть разрешены в рамках гармонизации нормативно-методической базы МПП в этих странах.

В период 2013-2015гг. состоялась первая попытка морского и прибрежного пространственного планирования России и Польши. В рамках совместного проекта "VILA" исследовались природные условия и основные виды использования, выявлялись потенциальные и существующие двусторонние конфликты в использовании акватории Калининградского/Вислинского залива.



Рис. 3. Схема расположения Вислинского залива и исследуемых прибрежных территорий России и Польши ⁸.

Вислинский залив входит в список «горячих точек» HELCOM, так как ее биогенная нагрузка существенно влияет на качество воды в Балтийском море. В Вислинском заливе и на ее водоразделе отсутствует совместный план управления трансграничными перевозками. Также не было серьезных общественных обсуждений в России и в Польше по вопросам водных ресурсов в этом районе. Длительная история сотрудничества между заинтересованными сторонами из Польши и России показывает, что следующий шаг в трансрегиональном сотрудничестве может быть сделан только через открытые дискуссии по широкому кругу вопросов⁸.

Очевидно, что Вислинская лагуна и ее бассейн всегда были и будут оставаться важнейшим фактором развития этого субрегиона. При этом сотрудничество местных, региональных и государственных органов, в том числе по международным проектам в области управления акваторией, часто осуществлялось по одному конкретному вопросу. Экосистемный подход отсутствовал⁸.

Отсутствовала и совместная дискуссия между учреждениями, представляющими различные интересы, такими как территориальное планирование на море, управление рыболовством, охрана окружающей среды и ряда других заинтересованных участников.

Поэтому возникла настоятельная необходимость

в разработке планов совместного использования Вислинского залива и его водосборного бассейна. Это потребовало сотрудничества между Россией и Польшей на основе экосистемного подхода, когда экономические выгоды достигаются при сохранении жизненно важных интересов сторон, а также экологической безопасности региона⁸.

Долгосрочная цель такого сотрудничества заключалась в укреплении экономического и социального сотрудничества в районе Вислинского залива.

Основные задачи заключались в следующем:

1. совместная оценка природных и социальных условий, которые делают возможным устойчивое развитие региона Вислинского залива;
2. проведение инвентаризация всех малых портов и гаваней;
3. подготовка подробного каталога существующей инфраструктуры в портах и гаванях, а также обзор планов развития инфраструктуры в будущем.

Ожидалось, что все это позволит расширить знания и выработать новый подход к планированию и управлению портами и инфраструктурой в регионе, что должно привести не только к реальному увеличению грузопотоков в заливе, но и к более тесному сотрудничеству в области охраны окружающей среды⁸.



Рис.4. Основные виды использования и природные условия российской части акватории Вислинского залива⁹.

Основным результатом международного проекта "VILA" стали публикации на польском и русском языках:

1. Каталог малых портов и гаваней Калининградского/Вислинского залива;
2. Пространственное планирование как инструмент координации и развития портов и гаваней Калининград Калининградского/Вислинского залива (польский и русский тексты различаются в зависимости от их направленности);
3. Регион Калининградского/Вислинского залива: современное состояние и сценарий развития).

На английском языке: Vistula Lagoon Catchment: Atlas of water use («Водосборный бассейн Вислинского залива: атлас водопользования»)⁸.

В 2010 г. распоряжением Правительства РФ утверждена «Стратегия развития морской деятельности РФ до 2030 года». В Приложении 4 к Стратегии - «Перспективные пути развития основных видов морской деятельности РФ» - указано направление развития «Управление морским природопользованием». Отмечено, что оно должно развиваться по пути «введения и развития интегрального (межотраслевого) управления на всех уровнях, рассматривающего морепользование как целостный объект управления и направленного на преодоление конфликтности между видами пользования и сохранения морской среды», а также использовать и развивать инструментарий морского пространственного планирования¹.

До последнего времени в России вопрос ком-

плексного управления морским природопользованием на уровне официальных документов даже не поднимался. Управление российскими морскими пространствами и ресурсами осуществляется в настоящее время исключительно функциональными подсистемами (федеральными министерствами и ведомствами), находящимися в ведении единого координирующего органа – Правительства РФ. При этом ни для одного из функциональных подсистем (министерств и ведомств) морская деятельность не является основной и, тем более, единственной задачей¹.

Достижение заявленных целей и задач «Стратегии развития морской деятельности» предполагается в основном исполнением отдельных отраслевых программ, при этом основная координирующая роль остается у Правительства РФ.

В то же время необходимо отметить, что в тексте «Стратегии», возможно, впервые в России в документе федерального уровня, появились фразы о комплексном управлении морепользованием и морском территориальном планировании. Ответственным органом за внедрение этих принципов в практику управления является Минэкономразвития РФ, в то время как на региональном уровне отмечена необходимость дополнения региональных Стратегий развития морской составляющей¹.

Один из самых непростых вопросов, которые предстоит рассмотреть – распределение полномочий и обязанностей между разными уровнями власти, а также доходов от морской хозяйственной деятельности (рис.5).



Рис.5. Распределение полномочий между уровнями управления в РФ⁷.

По результатам проведенной в 2011-2012гг. федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный гидрометеорологический университет» выполнил НИР по заказу Минэкономразвития РФ. В результате этой работы 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 образований¹.

Была проведена апробация разработанных документов в применении к Ленинградской области. Доработанные по результатам апробации «Методические рекомендации по разработке прибрежно-морского компонента Стратегии социально-экономического развития приморского субъекта РФ» направлены всем прибрежным регионам и опубликованы на официальном сайте Минэкономразвития¹.

Формально РФ присоединилась к МПП Балтийского моря на рубеже 2010 года, а реально - только в 2011–2012 годах, когда АО «НИИП Градостроительства» начал активно участвовать в рабочей группе ХЕЛКОМ-ВАСАБ (HELCOM-VASAB) по морскому пространственному планированию. АО «НИИП Градостроительства» провело научно-исследовательскую работу по изучению методики проведения морского пространственного планирования, встраивания системы МПП в правовую

структуру страны. Впервые в нашей стране был проведен систематизированный сбор и анализ зарубежного опыта морского планирования (проекты “Balt Sea Plan”, “Plan Bothnia”), подготовлены первые предложения по отечественной нормативной базе МПП. Работа проводилась в тесном сотрудничестве с немецкими коллегами.

В 2012 г. АО «НИИП Градостроительства» по заказу Министерства экономического развития РФ выполнена НИР «Разработка инструментария морского акваториального (пространственного) планирования и предложений по его применению на примере Балтийского моря». Результатом исследования стала разработка методических документов и рекомендаций по созданию отечественной нормативной 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 РФ и стыкующихся с соответствующими документами Европейского союза.

В соответствии с принятой методологией разработаны предложения и серия карт по применению инструментария морского акваториального (пространственного) планирования для функционального зонирования морских акваторий на примере Балтийского моря:

- Невская губа и Финский залив
- Юго-Восточная Балтика, включая российские части Куршского и Калининградского заливов.



Рис.6. Схема современного использования акватории Балтийского моря и прибрежных территорий Ленинградской области и Санкт-Петербурга [ОАО «НИИПГрадостроительства»].

Схема особо охраняемых природных территорий и экологически ценных участков акватории. Невская губа и Финский залив

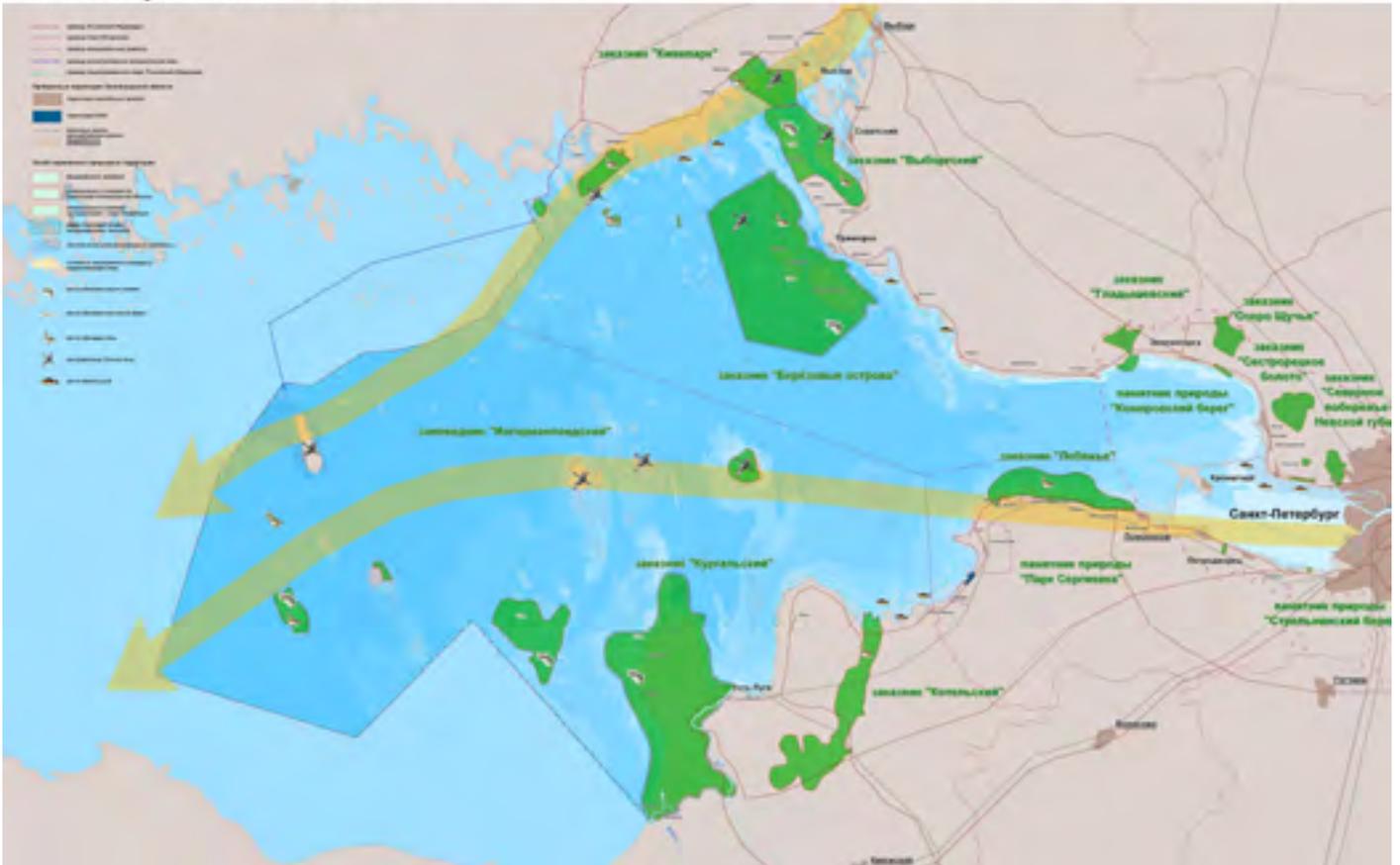


Рис.7. Схема ООПТ и экологически ценных участков акватории Балтийского моря [ОАО «НИИПГрадостроительства»]



Рис.8. Комплексная схема функционального зонирования акватории Балтийского моря и прибрежной территории Калининградской области. Юго-восточная Балтика [ОАО «НИИПГрадостроительства»]

В августе 2013 г. министрами по охране окружающей среды России, Финляндии и Эстонии был подписан трехсторонний меморандум и разработана международная программа «Год Финского залива-2014». Для ее выполнения Министерство природных ресурсов и экологии России заказало научно-исследовательскую работу, одной из основных частей которой было создание пилотного проекта по морскому пространственному планированию в российской части Финского залива. Координатором работ по выполнению данной НИР было определено ОАО «Севморгео» (входит в госхолдинг АО «Росгеология»). За изучение биоты отвечали Зоологический институт РАН, биологический факультет СПбГУ и общественная организация «Балтийский фонд природы». За состояние рыбных запасов – ГосНИОРХ (Государственный научно-исследовательский институт озерного и речного рыбного хозяйства). Исследованием загрязнения поверхностных вод и климатические тенденции в атмосфере занималось Северо-Западное управление по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. За состояние геологической среды и ее загрязнение отвечало ОАО «Севморгео»¹⁰.

В рамках этой масштабной НИР было проведено 13 экспедиций. Впервые сделана многосторонняя диагностика экосистемы Финского залива и произведено картографирование в современной геоинформационной системе. Были выявлены очаги биоразнообразия и оценена степень хозяйственного давления на акваторию – изучено влияние рыболовства, дноуглубления, намывов территорий, движения судов и так далее¹⁰.

Результаты исследований также показали, что наиболее богатые и ранимые участки российской части Финского залива – севернее Кургальского заказника, окрестности островов Мощный, Большой и Малый Тютерсы, южная часть Финского залива и мелководье Невской губы, являющееся местом нереста многих рыб.

Итогом реализованного пилотного проекта по морскому пространственному планированию российской части Финского залива стали: подготовка комплекса рекомендаций органам власти при выдаче разрешений и согласований и разработка определенных управляющих действий и рекомендаций для федеральных и региональных ведомств: Росрыболовства, Минтранса, Роснедр и так далее. Например, Министерству природных ресурсов и экологии рекомендовано увеличить сеть морских ООПТ в российской части Финского

залива¹⁰.

Росприроднадзору по СЗФО – не допускать дноуглубительных, намывных и добычных работ в период нереста рыб и их одновременное проведение в другие сезоны в Невской губе, а также тщательнее наблюдать за судами, стоящими на рейдовых и якорных стоянках, для лучшего контроля разливов нефтепродуктов и мусора¹⁰.

«Водоканалу» Петербурга и населенных пунктов Ленинградской области, расположенных на побережье залива и на берегах рек, впадающих в Финский залив, рекомендовано продолжить модернизацию очистных сооружений с целью доочистки всех видов сточных вод от биогенных элементов. Службам государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга и Ленинградской области – ограничить строительство на территориях проектируемых ООПТ, не проводить строительные работы в береговой зоне в период гнездования птиц¹⁰.

Но реальных рычагов управления у заказчика данного пилотного проекта МПП Министерства природы РФ нет. Минприроды не может управлять министерствами транспорта, сельского хозяйства, энергетики и т.д.

Для реализации предложений необходим федеральный закон о внедрении в практику результатов морского пространственного планирования¹⁰.

Еще в 2014 году ОАО «НИИПГрадостроительства» подготовил проект базового закона о морском пространственном планировании в РФ. Основные положения этого законопроекта интегрированы с нормами Градостроительного, Земельного и Водного кодексов, природоохранного законодательства России, закона о недрах. Планировалось, что законопроект «О морском пространственном планировании в РФ» будет внесен в Государственную думу РФ в начале 2016 года. По словам одного из создателей законопроекта А.Д. Лаппо, рассмотрение в ГосДуме РФ перенесено на 2018 год.

Заключение

В Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030г. поставлена задача развития интегрального межотраслевого управления на всех территориальных уровнях. При этом морепользование рассматривается как целостный объект управления, направленного на преодоление конфликтности между видами поль-

зования и заинтересованными сторонами, а также сохранение морской среды. Для реализации этой задачи необходимо разработать и внедрить схемы морского пространственного (акваториального) планирования¹¹.

Балтийское море и Финский залив в настоящее время фактически являются международным полигоном для отработки инструментария морского пространственного планирования. Исключительная важность этого процесса связана с тем, что море относительно небольшое, замкнутое, на его побережье ведется активная хозяйственная деятельность. Вопрос регулирования антропогенной нагрузки, ее допустимых пределов – одна из главных задач морского планирования³.

На южном берегу Финского залива, где расположены несколько заказников, в том числе водноболотное угодье международного значения «Кургальский Полуостров», многофункциональный морской торговый порт Усть-Луга, поселения с малочисленными народами, традиционный уклад

жизни которых связан с территориями, которые планируются под реализацию международных морских проектов, такие как Nord Stream-2 (рис. 10). Фактически уже существуют и возникают все новые конфликты интересов между властью, бизнесом и заинтересованной общественностью. Поэтому, в качестве инструмента регулирования таких конфликтных ситуаций и поиска решений, учитывающих интересы всех вовлеченных сторон целесообразно привлечь всех участников в лоббирование принятия законодательных норм МПП для продвижения технологии пространственного планирования в России.

Морское пространственное планирование больше не является только теоретической концепцией; наоборот, это практический процесс, существующий во многих местах Мирового океана. Время морского пространственного планирования настало!

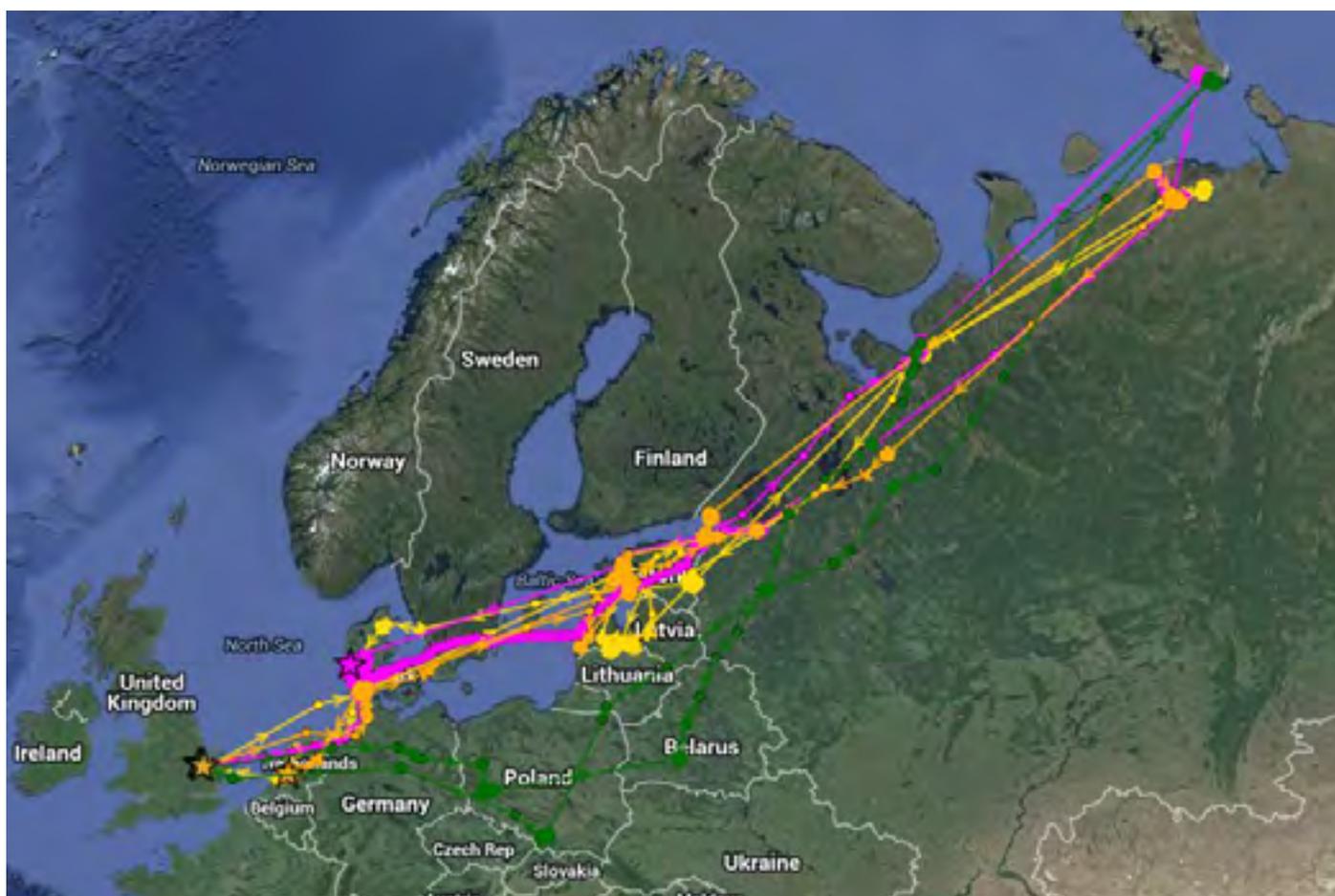


Рис. 9. Маршруты миграции тундряного лебедя, останавливающегося в заказнике Кургальский



Рис. 10. Планируемые маршруты прокладки трубы газопровода через заказник Кургульский

Список ссылок и используемых материалов

1. Всемирный фонд дикой природы (WWF) «Обзор мирового опыта в области морского пространственного планирования», 2014г.
2. Спирин П.П. презентация «Структура и содержание морских комплексных планов», 2014г.
3. Кравцова И.«Пора планировать моря и океаны» //Морской бизнес, апрель 2014г.
4. Иванова К.«Планами по воде: о систематизации морских пространств». //Морской бизнес. 2015г. № 4.
5. Викторов С.В., Усанов Б.П. «Береговое и морское пространственное планирование на Балтике» //Транспорт Российской Федерации. 2012г. № 2 (39).
6. Умпаце Д. презентация «Основы морского планирования в Балтийском море», 2010г.
7. Лаппо А.Д. «Сегодня и завтра морского пространственного планирования в Российской Федерации» //Зодчий XXI век. 2014г. №1(50).
8. <http://msp-platform.eu/practices/opportunities-and-benefits-joint-use-vistula-lagoon>
9. Домнин Д.А, Домнина А.Ю., Чубаренко Б. В. презентация «Морское пространственное планирование и использование морских акваторий в Юго-восточной Балтике: российский и зарубежный опыт», 2010г.
10. Юшковская И.«Чтоб не замутило воду» // Санкт-Петербургские ведомости, ноябрь 2015г.
11. Мякиненок В.М., Спирин П.П., Вязилова Ю.С. Модельная структура и содержание комплексного морского плана на примере Калининградской области. // Балтийский регион. 2015г. №3(25).
12. Кононенко М.Р., Марковец И.М., Подгайский Э.В. «Анализ влияния отраслевых политик России на морское пространственное планирование акватории Балтийского моря» //Региональная экология. 2104г . №1-2 (35).
13. Домнин Д.А, Домнина А.Ю., Чубаренко Б.В. презентация « Использование акватории и потенциальные конфликты интересов Вислинского залива», 2014г.
14. Кесорецких И. презентация «MSP on the national level Example from the Russia: Barents Sea/Kaliningrad», 2016г.
15. 15.Lappo A., Danilova L. “Pilot projects on maritime spatial planning in the Russian Federation”//Bulletin of Maritime institute. 2015. TOM 2, s. 23-40.



Приложение

РЕЗОЛЮЦИЯ КРУГЛОГО СТОЛА

Санкт-Петербург 23 марта 2017 г.

«Экосистемный подход в комплексном управлении прибрежными морскими акваториями. Роль и участие общественности»

в рамках XVIII Международного экологического форума «День Балтийского моря»

В работе Круглого стола приняло участие более 40 представителей России, Швеции Финляндии.

Целями круглого стола были знакомство участников с ключевыми принципами и основами морского пространственного планирования (МПП), информирование о целях и планах Балтийского компонента Баренц-Балтийской Программы «Природа и человек», а также представление ее первоначальных результатов в области общественного участия в морском пространственном планировании на примере Кургальского заказника. Внимание участников круглого стола было также уделено поиску синергии с другими проектами инфраструктурного планирования, где участие общественности может иметь решающую роль (на примере, устьевого участка реки Смоленка). В ходе круглого стола, участникам было предложено, используя технику «Круги на воде», принять участие в групповой работе по поиску взаимосвязей процессов и последствий принятия тех или иных решений, а также роли влияния участия общественности на разных стадиях процессов.

Участникам круглого стола были представлены десять принципов, совместно разработанных ВА-САБи ХЕЛКОМ, позволяющих достичь лучших результатов и согласованности в разработке схем МПП в регионе Балтийского моря на основе экосистемного подхода.

Участники круглого стола отмечают, что актуальными сложностями при реализации балтийских региональных принципов МПП являются: отсутствие законодательной базы в Российской Федерации единого органа, координирующего МПП; нечеткость в разделении полномочий между органами власти различных уровней в РФ и единого органа, координирующего МПП, необходимость согласованного международного сотрудничества; отсутствие учета долгосрочной перспективы из-

менения климата в планировании, а также ограниченный доступ к информации и низкий уровень участия общественности в принятии экологически значимых решений в сфере МПП; необходимость сопряжения территориального и морского пространственного планирования, а также согласованного международного сотрудничества и регулярных трансграничных консультаций.

Участники круглого стола, считают важным и предлагают:

- Поддерживать осуществляемую в сотрудничестве с международной Коалицией Чистой Балтики в 2016-2019 году в Ленинградской и Калининградской областях Баренц-Балтийскую программу «Природа и Человек» по развитию экосистемного подхода и участия общественности в управлении прибрежными морскими акваториями.
- Распространять положительный опыт соседних стран по реализации планов МПП и общественному участию в процессах МПП.
- Приложить все усилия для разработки и применения схем МПП по всему региону Балтийского моря к 2020 году, которые будут согласованными на межгосударственном уровне и основываться на экосистемном подходе.
- Способствовать введению МПП в законодательную базу Российской Федерации и разделению полномочий между органами власти различных уровней в РФ.
- Передать часть полномочий для планирования и контроля прибрежными территориями на региональный и муниципальный уровни.
- Реализовать бассейновый подход к МПП Финского залива (три страны - один план)
- Учитывать долгосрочную перспективу изменения климата путем принятия соответствующего горизонта планирования
- Поддерживать концепцию проекта по разработке морского пространственного плана восточной части Финского залива, учитывающие долгосрочное влияние изменений климата на морскую экосистему, хозяйственную деятельность и условия проживания населения (в рамках Программ ЕС Приграничного Сотрудничества ЮВ Финляндия-Россия и Россия-Эстония).
- Способствовать повышению уровня информированности общественности в вопросах МПП.
- Использовать экосистемный подход для решения комплексного управления прибрежными территориями Санкт-Петербурга. На примере реки Смоленка, спрямленное русло которой обеспечивает единственный на сегодняшний

день визуальный выход к Балтийскому морю, а также с учетом ее исторического, культурного и эстетического значения для Васильевского острова инициировать:

- включение в Правила землепользования и застройки Санкт-Петербурга и отобразить на картах Правил водоток реки Смоленки, как объект культурного наследия, расположенный в исторически сложившихся центральных районах Санкт-Петербурга, освободив от всяческой застройки на всем ее протяжении.
- создание комплексной концепции развития и

сохранения сложной экосистемы Невской Губы, включающей как саму акваторию, так и устья впадающих в нее рек (Смоленка, Большая Нева, Малая Нева), а также побережье на всем протяжении, в т.ч. и со стороны Васильевского острова.

- программу создания парковых комплексов на Васильевском острове в целях повышения норматива обеспеченности жителей зелеными насаждениями общественного пользования до 12.8 м² на человека и улучшения экологической ситуации на острове.

