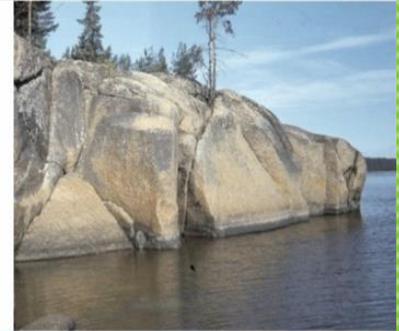




Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung



LEIBNIZ-INSTITUT FÜR
OSTSEEFORSCHUNG
WARNEMÜNDE



Эколого-ориентированные подходы к использованию морского пространства российской части Балтийского моря (фаза 2)

Организационно-методические и содержательные аспекты морского пространственного планирования в Российской Федерации с учетом применения и апробации в пилотном регионе



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Umwelt
Bundesamt



Bundesamt
für Naturschutz



МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Проект консультативной поддержки по защите окружающей среды в странах Центральной и Восточной Азии
Федерального министерства окружающей среды, охраны природы, и безопасности ядерных реакторов

Номер проекта 54260

Апрель 2015 – Апрель 2017

Исполнители в Германии:

Анне Лутман
к.г.н. Хольгер Янссен
Александр Дарр, д.б.н.

Институт Лейбница по исследованию Балтийского моря, Варнемюнде (IOW)
Seestraße 15, 18119 Rostock
Тел.: +49 381 5197 0
Факс.: +49 381 5197 211
Электронный адрес: alexander.darr@io-warnemuende.de, anne.luttmann@io-warnemuende.de

Исполнители в России:

Юлия Вязилова
Мария Лазарева
Сергей Комаристый

Научно-исследовательский и проектный институт по разработке генеральных планов и проектов застройки городов
НИИП Градостроительства
Ул. Торжковская, д. 5, 197342, Санкт-Петербург

Тел.: +7 812 496-50-41
Факс: +7 812 496-50-51
Электронный адрес: julia.vyazilova@mail.ru; lazarevactc@gmail.com
www.niipgrad.spb.ru

Фотографии на обложке: НИИП Градостроительства

Финансовая поддержка проекта осуществлялась Федеральным министерством окружающей среды (BMUB) в рамках Программы консультационной помощи для охраны окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также в других странах, расположенных по соседству с Европейским Союзом. Проект был реализован при содействии Федерального ведомства по охране окружающей среды (UBA).

Ответственность за содержание публикации несут авторы.

Dieses Projekt wurde vom Bundesumweltministerium mit Mitteln des Beratungshilfeprogramms (BHP) für den Umweltschutz in den Staaten Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens sowie weiteren an die Europäische Union angrenzenden Staaten gefördert und vom Umweltbundesamt mit Unterstützung des Bundesamtes für Naturschutz begleitet.

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

This project was funded by the German Federal Environment Ministry's Advisory Assistance Programme (AAP) for environmental protection in the countries of Central and Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia and other countries neighbouring the European Union. It was supervised by the German Federal Environment Agency (UBA) with assistance of the German Federal Agency for Nature Conservation (BfN).

The responsibility for the content of this publication lies with the authors.

Содержание

Список рисунков	6
Список таблиц	5
Список сокращений	6
1 Введение	9
2 Организационно-методические аспекты учета экологических требований	11
2.1 Методология морской пространственной организации в Германии (Реализация)	11
2.2 Методология морской пространственной организации в России (Реализация)	28
3 Содержательные аспекты учета экологических требований.....	37
3.1 Охраняемые компоненты и использование в системе немецкой морской пространственной организации.....	37
3.2 Охраняемые компоненты и использование в системе российской морской пространственной организации.....	43
4 Анализ статуса-кво немецкой морской пространственной организации	58
5 Организационно-методические и содержательные указания по морскому пространственному планированию в Российской Федерации с учетом применения и апробации в пилотном регионе	61
5.1 Рекомендации к организационно-методическим аспектам учета экологических требований.....	63
5.2 Рекомендации к содержательным аспектам учета экологических требований	73
5.3 Заключение.....	75
6 Список источников.....	77

Список рисунков

- Рисунок 1: Система немецкой территориальной и морской пространственной организации и возможности влияния общественности (левая колонка) и отраслевого планирования (правая колока) на общее территориальное планирование (по JAY et al. 2013) 12
- Рисунок 2: Обзор продвижения Программы пространственного развития федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания (включая проводимые параллельно экологические оценки; MEIL M-V 2015)..... 15
- Рисунок 3: Система российского территориального и морского пространственного планирования и ответственность трех плановых уровней 30
- Рисунок 4: Экологические компоненты восточной части Финского залива и прилегающих наземных территорий..... 49
- Рисунок 5: Распределение охраняемых территорий вокруг Санкт-Петербурга (зеленый: имеющиеся охраняемые территории, желтый и розовый: в процессе одобрения), местонахождение сосудистых растений (темно-зеленые круги) и птиц (розовые треугольники), карта составлена А.И.Резниковым (Институт наук о Земле, Санкт-Петербургский государственный университет)..... 50
- Рисунок 6: Действующие использования в восточной части Финского залива и прилегающих наземных территориях 56
- Рисунок 7: Морские порты и терминалы восточной части Финского залива..... 57
- Рисунок 8: Интернет-портал карт Федеральной службы окружающей среды, защиты природы и геологии земли Мекленбург-Передняя Померания (LUNG M-V 2016), который отображает для территориального моря среди прочего местонахождение охраняемых территорий, места замеров и месторождений и соержит информацию по данной тематике..... 74

Список таблиц

Таблица 1: Принципы и основные положения применения экосистемного подхода по ХЕЛКОМ и ВАСАБ (2010, 2015) и состояние их реализации в Германии	23
Таблица 2: Руководящие начала к пространственному развитию ИЭЗ с акцентом на экологические аспекты	39
Таблица 3: Охраняемые территории моря и побережья регионального значения на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области	46

Список сокращений

РП	Рабочий пакет
ИЭЗ	Исключительная экономическая зона
BnatSchG	Федеральный закон об охране природы (Bundesnaturschutzgesetz)
CSPD/BSR	<i>Комитет по пространственному планированию и развитию региона Балтийского моря (Committee on Spatial Planning and Development of the Baltic Sea Region)</i>
ЕС	Европейский союз
FFH	Местообитание фауны и флоры (Fauna-Flora-Habitat)
ХЕЛКОМ	Комиссия по Хельсинской конвенции (1992)
КУПЗ	Комплексное управление прибрежными зонами
LEP M-V	Программа пространственного развития земли Мекленбург – Передняя Померания (Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern)
LEP S-H	План развития земли Шлезвиг- Гольштейн (Landesentwick- lungsplan Schleswig-Holstein)
LPIG M-V	Закон о планировании земли Мекленбург – Передняя Померания (Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern)
МКРО	Министерская конференция по пространственной организации (Ministerkonferenz für Raumordnung)
МПП	<i>Морское пространственное планирование</i>

MSRL	Рамочная директива по морской стратегии (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie)
M-V	Мекленбург – Передняя Померания (Mecklenburg-Vorpommern)
РФ	Российская Федерация
RL	Директива (Richtlinie)
ROG	Закон о пространственной организации (Raumordnungsgesetz)
СЭО	Стратегическая экологическая оценка
UVP	Оценка совместимости проекта с окружающей средой (Umweltverträglichkeitsprüfung)
UVPG	Закон о совместимости проекта с окружающей средой (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung)
ВАСАБ	<i>Видения и стратегии развития вокруг Балтийского моря</i>
РГ	<i>Рабочая группа</i>

1 Введение

В последние годы в Российской Федерации реализованы многочисленные проекты и программы, направленные на совершенствование территориального планирования. Получили развитие отраслевые экологические разработки, касающиеся пространственного развития отдельных российских регионов, чему также способствовал методологический опыт Федеративной Республики Германии в экологическом планировании. Однако для успешной и долгосрочной работы новых эколого-ориентированных подходов в России в настоящее время отсутствуют соответствующие основы, которые сделают возможной правовую, административную и производственную интеграцию экологического планирования как в территориальном планировании, так и в будущем морском планировании.

Для устранения этих несоответствий рабочей группой ХЕЛКОМ ВАСАБ МПП уже разработаны совместные предложения, направленные на закрепление экологических требований в морском пространственном планировании территории Балтийского моря. Применение разработанных в рамках данных предложений положений, а также дальнейшие организационно-методические аспекты в системе морской пространственной организации должны, наряду с другими Пунктами, находиться в центре внимания немецко-российского проекта MSP-Rus. Морская пространственная организация в России должна быть апробирована исходя из применения на регионе-образце. Собранный при этом практический опыт, а также применимые наработки территориального планирования являются важными основополагающими компонентами приведения учебного процесса к более строгому соблюдению экологических требований в морской пространственной организации. Немецкий опыт также должен быть принят во внимание.

В первых двух рабочих пакетах проведен выбор региона-образца и оценка правовых, организационных и плановых рамок в Германии и Российской Федерации. В качестве пилотного региона выбрана Ленинградская область. Результатом динамического роста и экономического развития региона является высокое давление на морскую экологию. Углубленное исследование региона в рамках разработки экологически допустимых концепций использования территории, а также разработка дальнейших предложений по экологически допустимой морской пространственной организации могут эффективно способствовать текущим тенденциям защиты окружающей среды и природы на региональном и национальном уровне.

Данный буклет состоит из трех частей. В первой части более подробно освещена методология соблюдения экологических требований морской пространственной организации в Германии и России. Вторая часть посвящена сведениям об

использовании и охраняемых компонентах. На основе пересечения первых двух частей в третьей части сформулированы рекомендации по применению морской пространственной организации в пилотном регионе с учетом соблюдения экологических требований. Для более успешной разработки рекомендаций для российского пилотного региона Германия в морской пространственной организации представлена не только в статусе-кво, но также дан общий взгляд на научные дискуссии по поводу возможностей улучшения ситуации. Таким образом, в процессе консультирования может быть учтен опыт существующего поколения планирования.

2 Организационно-методические аспекты учета экологических требований

2.1 Методология морской пространственной организации в Германии (Реализация)

Система планирования

Компетенции пространственной организации

Пространственная организация в Германии - это **обобщенное, межрегиональное и межотраслевое** планирование, результаты которого подлежат исполнению всех официальных инстанций. Согласно § 1 Пункт 1 Закона о пространственной организации задачей пространственной организации является развитие, организация и обеспечение всей сферы с помощью согласования значимых планирований и мероприятий. Из текста закона следует, что различающиеся требования и возникающие на соответствующих уровнях конфликты должны быть согласованы между собой. Для этого необходимо осуществление предохранительных мер для отдельных использований и функций данной сферы деятельности. Пространственная организация как интегрированное общее планирование имеет, таким образом, отношение к отраслевому планированию (например, к отраслевому экологическому планированию). Данное отраслевое планирование располагает, в свою очередь, своими правовыми основами (например, Закон о регулировании водного режима), в которых, на основании так называемых оговорок пространственной организации, предоставлены требования действия пространственной организации. Дополнительно § 4 Пункт 1 Закона о пространственной организации закрепляет, что независимо от законодательных положений отрасли необходимо общее соответствие отраслевого планирования целям пространственной организации (ARL 2016).

Пространственная организация на федеральном уровне имеет ограниченные компетенции. В отношении морского пространства оно ограничено конкретизацией основных положений пространственной организации, общие для разных стран концепции расположения морских портов, а также планы пространственной организации исключительных экономических зон (ИЭЗ, § 17 Закона о пространственной организации). Планы ИЭЗ Германии должны соответствовать положениям экономического и научного использования, обеспечению безопасности и легкости транспорта, а также защите морской среды. Для данных использований и функций также могут быть установлены территории приоритетного использования, территории с ограниченным использованием и пригодные территории согласно § 8 Пункт 7 Закона о пространственной организации.

Разработка планов пространственной организации в пределах территориальных вод (12 морских миль) главным образом находится в полномочии федеральных земель. Они должны составлять федеральные планы пространственной организации и региональные планы (для частных пространств федеральных земель; § 8 Пункт 1 Закона о пространственном планировании, Рисунок 1). Функциями федеральных планов пространственной организации являются: приведение в соответствие основных принципов развития и организации федеральной земли, согласование пространственного планирования и мероприятий с носителями отраслевого планирования на уровне федеральной земли, приведение результатов согласования в установленную законодательную форму в качестве основных положений и целей пространственного планирования.

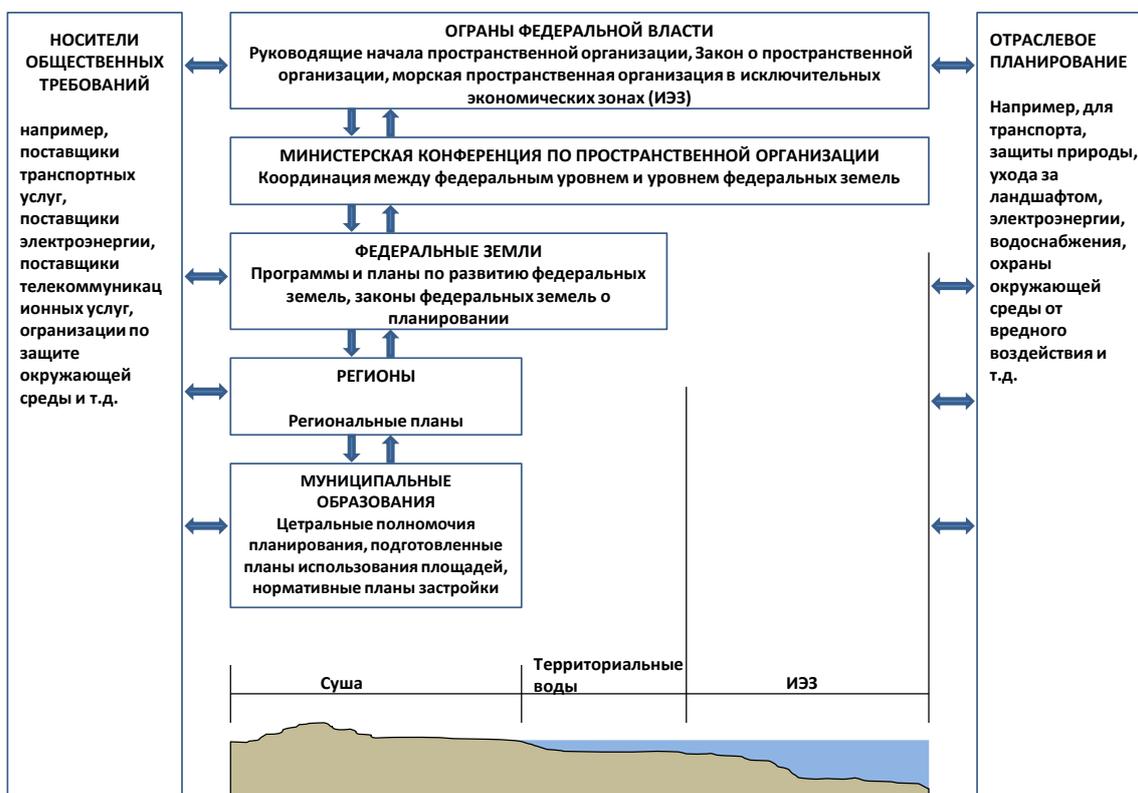


Рисунок 1: Система немецкой территориальной и морской пространственной организации и возможности влияния общественности (левая колонка) и отраслевого планирования (правая колонка) на общее территориальное планирование (по JAY et al. 2013)

Цели и основные положения пространственного планирования

В большинстве случаев предписания пространственной организации представлены в форме целей и основных положений, которые являются компонентами планов и программ или законодательных основ. Цели, по сравнению с основными положениями,

имеют более выраженную законодательную силу и определены в немецком Законе о пространственной организации следующим образом:

Целями пространственного планирования являются (согласно §3 Пункт 1 Nr. 2 Закона о пространственной организации) территориально и предметно определенные или определяемые текстовые и графические положения в планах пространственного планирования для развития, организации и обеспечения пространства. Они являются обязательными к выполнению при территориально значимом планировании и мероприятиях (§ 4 Пункт 1 Положение 1 Закона о пространственном планировании).

При этом есть различия между предписаниями по территориям (территории приоритетного использования, территории с ограниченным использованием, пригодные территории) и предписаниями, не зависящими от территории. Важное значение имеет то, что цели **определены или определяемы территориально и предметно**. Так в пространственном отношении с достаточной уверенностью должно быть определено к какому частному пространству, области или местоположению относятся предписания. Однако допустимыми являются предписания, применимые одновременно к нескольким областям. В предметном отношении обязательно установление для конечного адресата действия или бездействия, необходимых в процессе территориально значимых планирования и мероприятий, за которые он несет ответственность. При этом предписания пространственной организации дифференцированы в той мере, при которой последующие территориально значимые планирование и мероприятия остаются в области достаточного оформления и уточнения (JANSSEN et al. 2016). Территориальные предписания как правило представлены в форме территорий приоритетного использования, территорий с ограниченным использованием или пригодных территорий.

Территориями приоритетного использования являются территории, для которых предусмотрены определенные территориально значимые функции и использование и исключено другое территориально значимое использование на данной территории, в случае если они не совместимы с приоритетными функциями / использованием (§ 8 Пункт 7 Nr. 1 Закона о пространственной организации).

Территориями с ограниченным использованием являются территории, на которых придается особое значение определенным территориально значимым функциям или использованию при взвешивании наряду с конкурирующим территориально значимым использованием (§ 8 Пункт 7 Nr. 2 Закона о пространственной организации).

Пригодными территориями являются территории, на которых определенные территориально значимые мероприятия или использование не припятствуют другим территориально значимым требованиям, при этом данные мероприятия и использование исключены в другом месте территории планирования (§ 8 Пункт 7 Nr. 3 Закона о пространственном планировании).

Наряду с определением конкретный целей в немецкой системе планирования имеется возможность установить требования пространственной организации в форме основных

положений. Они имеют характер направлений и обладают меньшей степенью уточнения, чем цели пространственного планирования.

Основными положениями пространственной организации являются (согласно § 3 Пункт 1 Nr. 3 Закона о пространственной организации) положения по развитию, организации и обеспечению пространства. Они должны приниматься во внимание при территориально значимом планировании и мероприятиях в процессе решений взвешивания и усмотрения (§ 4 Пункт 1 Положения 1 Закона о пространственной организации).

Положения, действующие для всей территории ФРГ изложены в § 2 Пункт 2 Закона о пространственной организации. Они должны применяться в качестве руководящих представлений об устойчивом пространственном развитии и уточнены предписаниями планов пространственной организации, если это необходимо. С помощью уточнения в планах пространственной организации основные положения подлежат операционализации и согласованию с соответствующей территорией планирования.

Планы пространственной организации ИЭЗ и территориальных вод

Управление морским пространством в Германии разделено между федеральным уровнем (ответственность за ИЭЗ) и граничащими с побережьем федеральными землями (территориальные воды). В связи с этим существуют три имеющих юридическую силу плана морской пространственной организации: один для ИЭЗ (установленный с 2009 г.) и два, которые наряду с соответствующими наземными областями покрывают также территориальные воды земли Мекленбург – Передняя Померания (Программа пространственного развития федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания, установлена в 2005 г., дополнена в 2016 г.) и Шлезвиг-Гольштейн (План развития федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн, установлен в 2010 г.). Планы развития федеральных земель и планы для ИЭЗ не подлежат иерархии и равноправно покрывают соответствующее пространственное поле действия.

Разработка плана морского пространственного планирования для немецкой ИЭЗ в Балтийском море длилась примерно четыре года (2005-2009г.г.). Данный процесс планирования стал возможным только с помощью расширения поля действия Закона о пространственном планировании на ИЭЗ Германии в 2004 году. Подготовительные этапы разработки плана пространственной организации реализуются Федеральным ведомством судоходства и гидрографии как учреждением, подчиняющемся Федеральному министерству транспорта, строительства и городского планирования (BMVBS, на сегодняшний день – Федеральное министерство транспорта и цифровой инфраструктуры - BMVI).

Недавно завершено дополнение программы пространственного развития федеральной земли Мекленбург- Передняя Померания длилась около 2,5 лет (2013-16,

Рисунок 2). После заключительной доработки проекта Министерством была утверждена новая программа пространственного развития федеральной земли, опубликованная в постановлении федеральной земли от 27.05.2016 в качестве подлежащей к исполнению и в ведомости законов и постановлений.

Общественность имела возможность ознакомиться с проектом два раза в течении трех месяцев в электронной форме или в рамках информационных и дискуссионных мероприятий. Документация взвешивания обоих этапов процедур привлечения Программы пространственного развития федеральной земли Мекленбург-Передняя Померания опубликованы после окончания процедуры продвижения на www.raumordnung-mv.de.

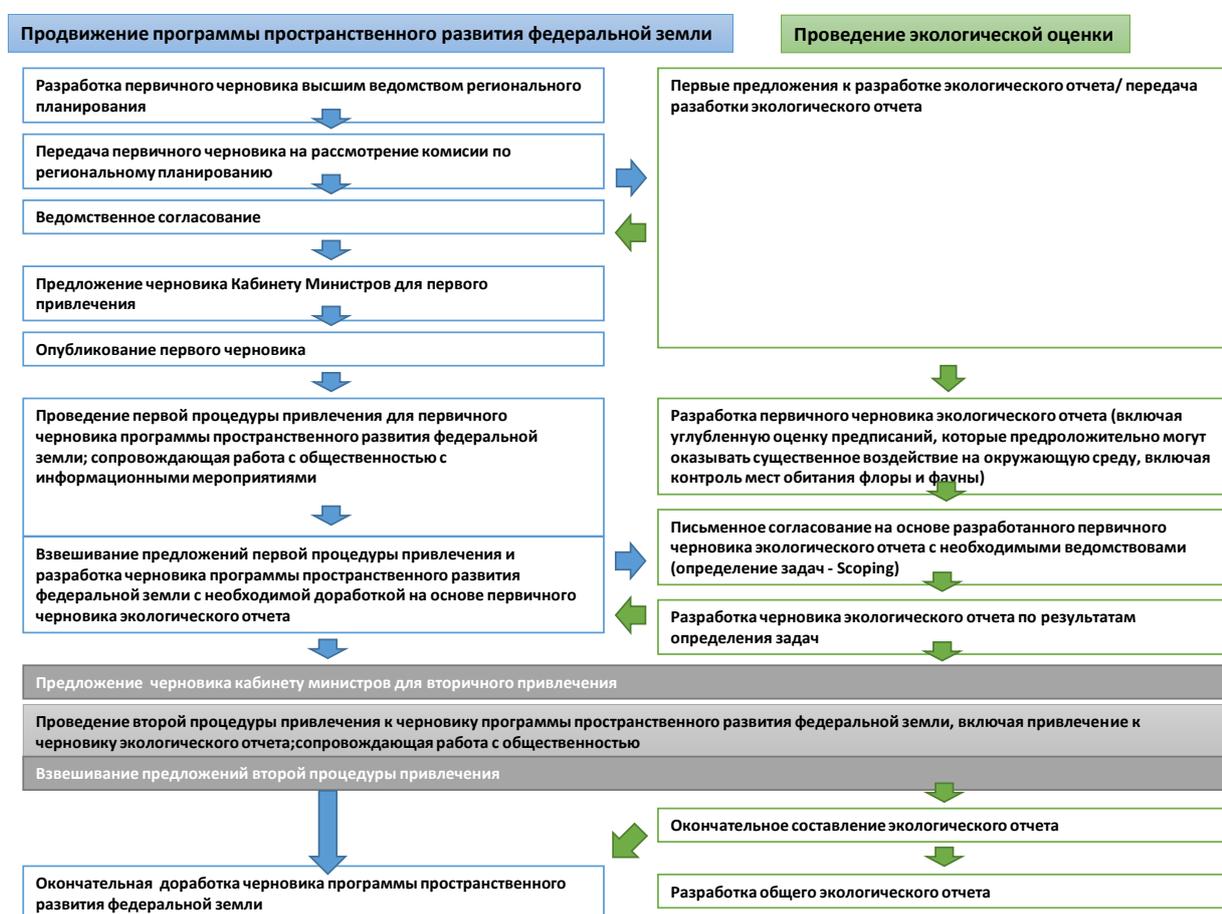


Рисунок 2: Обзор продвижения Программы пространственного развития федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания (включая проводимые параллельно экологические оценки; MEIL M-V 2015)

Согласование между уровнями планирования (вертикальное)

ИЭЗ в Балтийском море

План пространственной организации для немецкой ИЭЗ в Балтийском море представляет собой одноэтапное планирование, так как он не следует из вышестоящего плана и не содержит предписаний для нижестоящих планов. Таким образом, уровень разрешения непосредственно следует за уровнем общего пространственного планирования.

Территориальные воды

В территориальных водах согласование происходит в той степени, в которой должны быть учтаны руководящие начала и рамки действия, предписанные федеральной пространственной организацией (Рисунок 1). Так как береговые воды в последующих уровнях не разделены на частные пространства, соблюдение условий и требований данных частных пространств и, вместе с этим, согласование с нижними уровнями планирования значительно расходятся. В общем, согласно § 1 Пункт 3 Закона о пространственной организации развитие, организация и обеспечение частных пространств должно быть включено в условия и требования общего пространственного планирования. В обратном порядке, развитие, организация и обеспечение общего пространственного планирования также должны соблюдать условия и требования своего частного пространства (**Принцип противотока**). С реформой федеративных отношений 2006 г. конституционный закон был изменен таким образом, что пространственная организация из рамочного законодательства была внедрена в **конкурирующее законодательство** с правом расхождения для федеральных земель. В § 6 Пункт 3 Закона о планировании федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания было установлено, что в Программе пространственного развития федеральной земли будет произведено окончательное планирование и определение территориальных вод.

Согласование между пространственной организацией в ИЭЗ и территориальными водами, а также соседними государствами (горизонтальное)

Между ведомствами Германии проходили консультации во время разработки плана пространственной организации для ИЭЗ. При **согласовании использования морского пространства между федеральным уровнем и уровнем федеральных земель** необходимо соглашение, к примеру, по поводу линейных инфраструктур, исходя из этого обязательно согласование сконцентрированного на территории территориальных вод использования, такого как туризм.

В рамках проводимой Европейским Союзом политики «территориального единства» в два этапа был представлен проект плана пространственной организации для ИЭЗ в рамках процедуры привлечения **сопредельных государств**. Далее проводились устные обсуждения (BMVBS 2009). Планирование федеральной земли Мекленбург –

Передняя Померания направлено «на формирование трансграничной кооперации с прилегающими федеральными землями и соседними государствами и согласование территориально значимых планирования и мероприятий, которые могут оказывать воздействие на соседние государства, согласно основным положениям взаимности и равноценности (§ 1 Пункт 1 Nr. 3 Закона о планировании земли Мекленбург – Передняя Померания). Кроме того, в Программе пространственного развития федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания в рамках морской отрасли существует потребность согласования конкурирующих требований использования пространства в отраслевом и трансграничном плане¹ (MEIL M-V 2016с).

Инструментами привлечения соседних государств, которые могут быть задействованы в экологической оценке, являются вступившая в силу в 1997 году **Ковенция Эспо** и дополненный в 2003 году **Киевский протокол**. Предписания данных документов применимы для соответствующих экспертиз разработок, например планов и программ, которые могут иметь существенное трансграничное воздействие. Реализация в Германии осуществляется с помощью Закона о совместимости проекта с окружающей средой (UVPG). Процедура привлечения применяется ко всем соседям, при этом для улучшения практического применения частично осуществляются договоренности в двустороннем порядке (ВМУ 2013).

Кроме того, важным форумом согласования по морскому пространственному планированию территории Балтийского моря является **Рабочая группа ХЕЛКОМ – ВАСАБ по морскому пространственному планированию**. Она была основана в 2010 году ХЕЛКОМ и Комитетом по *Видению и стратегиям вокруг Балтийского моря* (ВАСАБ) для пространственного планирования и развития территории Балтийского моря. Германия и Россия входят в состав участников. Рабочая группа прежде всего должна обеспечить кооперацию между сопредельными государствами Балтийского моря для достижения процессов когерентного морского пространственного планирования.² Данная цель и шаги к ее достижению определены в региональной «дорожной карте» по морскому пространственному планированию в Балтийском море на период с 2013-2020.³ Реализация установок «дорожной карты» также осуществляется рабочей группой по морскому планированию. Иногда также проходят обсуждения вопросов морского пространственного планирования двустороннего и многостороннего порядка (например, между Германией и Польшей) независимо от

¹ Прилагательные «отраслевой и трансграничный» добавлены к изначальной формулировке в Плане развития федеральной земли от 2005.

² Конкретное определение цели гласит: „*Will make every effort to draw up and apply maritime spatial plans throughout the Baltic Sea Region by 2020 which are coherent across borders and apply the ecosystem approach*” (ХЕЛКОМ Министерская декларация 2013).

³ принята в рамках ХЕЛКОМ - Встречи министров 2013, Конференция министров VASAB 2014 взяла на себя обязательства по реализации «дорожной карты»

ХЕЛКОМ-ВАСАБ, чаще всего по инициативе ведомств (например, Федерального ведомства судоходства и гидрографии).

Привлечение ведомств и общественности

В рамках привлечения к разработке планов по пространственному планированию к общественности относится любое физическое или юридическое лицо, интересы которого могут быть затронуты или которое имеет прочую заинтересованность в процессе планирования. Привлечение общественности в процедуру разработки планов имеет большое значение, так как оно должно вносить свой вклад в количественное улучшение решений пространственной организации и достижение дальнейших эффектов, например увеличение правового обеспечения, поддержание устойчивого пространственного планирования, улучшение информационных и постановительных основ, увеличение ясности и приемлемости, а также раннего установления поля действия для избегания, снижения и решения конфликтов по использованию территории.

Действующие лица, до сих пор принимающие участие в разработке планов пространственного планирования ИЭЗ в качестве общественности, главным образом состоят из ведомств, представителей экономики и производства, а также организаций по защите окружающей среды. В процесс разработки проекта плана также привлечены береговые коммуны. После обработки первого этапа привлечения были необходимы изменения, в особенности в предписаниях отраслей ветровой энергии и судоходства, в связи с этим был проведен второй этап. В основном, согласно § 10 Пункт 1 Положения 4 Закона о пространственной организации при изменении проекта плана новое получение заключения может быть ограничено общественностью, затронутой изменениями, если данные изменения не касаются основных показателей планирования.

В процедуре продвижения Программы пространственного развития федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания также можно проследить привлечение общественности. Первый этап процедуры привлечения был проведен после подготовки, ведомственного согласования и постановления министерства. Этап включал в себя общественное разъяснение документов, а также возможность онлайн участия и участия в информационных и дискуссионных мероприятиях. Возражения и предложения были обработаны и помещены в базу данных взвешивания. Из этого следует, как обходились с возражениями. После обработки всех указаний документация взвешивания была доступна в электронном виде (MEIL M-V 2016a). Наряду со взвешиванием и внедрением предложений также в Программу пространственного развития федеральной земли были включены разработки проекта экологического отчета. Второй проект Программы пространственного развития

федеральной земли был еще раз растолкован после нового постановления министерства во второй процедуре привлечения (MEIL M-V 2016b). Результаты оценки доступны после окончания процедуры⁴.

Комплексное управление прибрежными зонами (КУПЗ), напротив, является неформальным инструментом воздействия на устойчивое развитие прибрежных регионов. По аналогии с формальными процессами пространственного планирования данное управление имеет межотраслевое действие и подчиняется руководящим началам устойчивого развития (HÜLSMANN & DISKOW-HANN 2015). Отличия в привлечении общественности в пространственной организации возникают из-за того, что КУПЗ предлагает свободную коммуникацию и является гибким в отношении временного размещения в процессах планирования и длительности. Таким образом, в качестве инструмента привлечения КУПЗ потенциально играет большую роль при подготовке формальных процедур (BMU 2006), в которых, к примеру, предварительно определяются, координируются и комментируются плановые неточности (KNIELING 2011). Таким образом на раннем этапе выявляются ошибки действия и решения конфликтов, что способствует улучшению качества, одобрения и эффективности процедуры планирования.

Соблюдение и интеграция экологических требований

Отраслевое экологическое планирование – это отраслевое планирование охраны природы и ухода за ландшафтом, а также охраны окружающей среды. За редким исключением содержание отраслевого экологического планирования подлежит исполнению только после интеграции в планы пространственной организации. Так отраслевое экологическое планирование представляет для пространственного планирования концепции охраны природы и экологических мероприятий, которые выявляют приоритетные в отраслевом и правовом плане мероприятия и требования. Выделяют прежде всего две формы интеграции (vgl. HEILAND 2010):

- *Первичная интеграция:* Вначале отраслевое экологическое планирование интегрируется в планы пространственной организации. Требования охраны природы могут влиять на разработку планов пространственного планирования.
- *Вторичная интеграция:* Сначала отдельно разрабатывается отраслевое экологическое планирование. Его содержание впоследствии - после взвешивания с другими требованиями - интегрируется в планы пространственной организации. Данная модель изначально применяется при планировании ландшафта в федеральных землях с прибрежной зоной.

⁴ смотри http://www.raumordnung-mv.de/pages/Online-Beteiligung_Raumordnung.html

В целом, при интеграции экологических требований в конкретные планы морской пространственной организации могут играть роль различные инструменты (ARL 2013):

- Предписания целей и основных положений (например, предписания территорий)
- Стратегическая экологическая оценка (СЭО), учет в плановом взвешивании
- Оценка совместимости относительно территорий общественного интереса и территорий охраны птиц
- Отображение правовых предписаний территорий

Дополнительно к названным формальным инструментам имеются неформальные инструменты (например, концепции развития, руководящие начала, информационные процессы и процессы кооперации), которые могут содействовать разработке планов пространственной организации. Они отличаются «межотраслевой и межгосударственной кооперацией различных действующих лиц и на ранних стадиях планирования вносят свой вклад в снижение конфликтов и ускорение формальной процедуры планирования» (ARL 2013).

Для наземной отрасли в ландшафтном планировании основан обширный предохранительный инструмент планирования, который конкретизирует цели охраны природы и ухода за ландшафтом для соответствующего пространства планирования. Согласно § 56 Пункт 1 Федерального закона об охране природы предписания ландшафтного планирования применимы к области территориальных вод, но не в немецкой ИЭЗ. В связи с этим идет обсуждение, необходимо ли внесение экологических требований в морское пространственное планирование с помощью «морского плана ландшафта» (ARL 2013, JANSSEN et al. 2016).

Перспектива дальнейшего развития немецкой морской пространственной организации в контексте международных директив по экосистемному подходу

По защите экосистемы «море» были разработаны различные стратегии устойчивого использования морского пространства. При этом лежащий в основе **экосистемный подход** определяется и интерпретируется по-разному (ARL 2013). ХЕЛКОМ и Комиссия ОСПАР дают, к примеру, следующее определение (HELCOM & OSPAR-Commission 2003):

„Таким образом, экосистемный подход может быть определен как ,системное объединенное управление человеческой деятельностью, основанное на наиболее доступном научном знании об экосистемах и их динамике для того, чтобы распознать и принять меры по устранению воздействий, которые являются критическими для здоровой жизнедеятельности морских экосистем, достигая,

таким образом, устойчивого использования благ экосистем и устойчивого поддержания экосистемной целостности'. Применение предупредительного принципа также является центральной частью экосистемного подхода."

В связи с этим важным инструментом является **Рамочная директива по морской стратегии (MSRL) ЕС (2008/56/EG)**. Согласно Рамочной директиве по морской стратегии страны ЕС должны провести мероприятия для того, чтобы к 2020 году достичь хорошего состояния морской среды (Статья 1 Пункт 1 Рамочной директивы по морской стратегии). Для этого предусмотрены развитие и реализация морских стратегий, в которых должен быть применен экосистемный подход для воздействия на человеческую деятельность. Достижение хорошего состояния окружающей среды рассматривается здесь как приоритетная цель, которой подчинены другие интересы (JANSSEN et al. 2016). Следовательно, реализация в Германии – это прежде всего задача отраслевого экологического планирования, а не морского пространственного планирования.

Директива ЕС о создании рамок для морского пространственного планирования (2014/89/EU, MSP-Richtlinie), которая обязывает государств-участников принять нормативно-правовые акты до сентября 2016 г. и разработать пространственные планы не позднее 2021 года, также ссылается на экосистемный подход. Так, согласно Статье 5 Пункт 1, при реализации данной директивы должны быть приняты во внимание экономические, социальные и экологические аспекты для того, чтобы содействовать устойчивому развитию морской территории при применении экосистемного подхода. В отличие от Рамочной директивы по морской стратегии, экономические, социальные и экологические аспекты здесь являются равными. Одновременно с этим делается ссылка на Рамочную директиву по морской стратегии относительно содержательных условий экосистемного подхода в 14-ом положении декларативной части. Таким образом, как минимум не разрешаются условия, которые могут угрожать цели хорошего состояния окружающей среды. Однако это не значит, что охрана морской среды в принципе должна господствовать над остальными требованиями (JANSSEN et. Al. 2016).

Несмотря на то, что данные директивы изначально преследуют разные цели и определяют разные задачи, обе директивы направлены на устойчивое использование акваторий и на управление, основанное на экосистемном подходе.

В опубликованных ХЕЛКОМ и ВАСАБ в 2015 году рекомендациях по применению экосистемного подхода в морской пространственной организации территории Балтийского моря (HELCOM & VASAB 2015) названы принципы и основные пункты операционализации **экосистемного подхода**. Они должны быть системно реализованы в планировании с учетом экологических, социальных, экономических, правовых и технических аспектов. Наряду с изданными ХЕЛКОМ и ВАСАБ в 2010 году

широкомасштабными принципами морского пространственного планирования территории Балтийского моря (HELCOM & VASAB 2010) названы другие основные пункты, которым придается особое значение применительно к процессу развития морского пространственного планирования территории Балтийского моря и осуществлению экосистемного подхода (Таблица 1).

Таблица 1: Принципы и основные положения применения экосистемного подхода по ХЕЛКОМ и ВАСАБ (2010, 2015) и состояние их реализации в Германии

Принципы/Основные пункты применения экосистемного подхода	Реализация в немецкой морской пространственной организации	Требования адаптации
<p>Устойчивое управление Согласование между экономическими, экологическими, социальными и прочими интересами при определении территории</p>	<p>В дополненных на данный момент руководящих началах пространственной организации (Министерская конференция по пространственной организации 2013) не существует отдельных руководящих начал по защите окружающей среды и упоминания экосистемного подхода. В качестве ведущих представлений пространственной организации в § 1 Пункт 2 Закона о пространственной организации закреплено устойчивое пространственное развитие, «которое приводит социальные и экономические требования территории в соответствие с экологическими функциями [...]».</p>	<p>Соответствующее соблюдение экологических требований также и в руководящих началах пространственной организации Фиксирование выходящего за рамки требований подхода к устойчивости с учетом надлежащего соблюдения экосистемного подхода при взвешивании пространственной организации (например, введении руководств взвешивания в текст закона; ARL 2013, JANSSEN et al. 2016)</p>
<p>Долгосрочные перспективы и цели Долгосрочные перспективы относительно целей и экологических, социальных, экономических и территориальных эффектов Долгосрочное устойчивое использование не должно ставиться под сомнение краткосрочно достигаемыми преимуществами</p>	<p>Долгосрочное видение, стратегические документы и программы включены при разработке планов пространственной организации для ИЭЗ на территории Балтийского моря (например, интегрированная программа по энергетике и климату, национальная морская стратегия) Мероприятия по «Охране климата» имеют высокое политическое значение и имеют доступ к пространственной организации в качестве долгосрочных стратегий</p>	<p>Составление вышестоящих стратегических документов по морской пространственной организации с четкой и действенной постановкой будущих целей</p>
<p>Принцип предосторожности Действия, которые могут привести к существенному и необратимому воздействию на морские экосистемы и последствия которых не могут быть полностью или частично предусмотрены в достаточной мере, требуют особо тщательного рассмотрения возможных рисков</p>	<p>Вместо продвижения предупредительной защиты окружающей среды, которая на морской территории имеет особое значение из-за пробелов и неточностей естественнонаучных причинно-следственных связей, часто в планах действует только в области предотвращения опасности (JANSSEN et al. 2016)</p>	<p>Усиленное использование возможностей установленного доступа к пространственному планированию (например, защита не только территорий, на которых поселились особо ценные виды, но также соответствующих прилегающих территорий для поддержания дальнейшего распространения видов; JANSSEN et al. 2016)</p>

Принципы/Основные пункты применения экосистемного подхода	Реализация в немецкой морской пространственной организации	Требования адаптации
<p>Участие и коммуникация, доступность Привлечение необходимых ведомств и групп, а также общественности на ранней стадии процесса планирования; коммуникация; открытые и ясные процессы планирования КУПЗ может содействовать процессу участия и коммуникации</p>	<p>Различается в зависимости от опыта и оснащения ведомства - при формальных процессах планирования в рамках законодательно закрепленных минимальных стандартов имеются позитивные и негативные примеры (ср. с главой «Привлечение общественности») С помощью КУПЗ р. Одер уже апробирован национальный показательный проект на территории Балтийского моря, который может быть полезен для региона устья р. Одер</p>	<p>Может быть улучшено взаимодействие формальных и неформальных инструментов привлечения (например, использование КУПЗ для подготовки, во время разработки или в реализации планов пространственной организации)</p>
<p>Наиболее доступные данные и информационная база Плановые основы должны быть наиболее доступной, исчерпывающей, актуальной информацией высокого качества, которая максимально возможно всеми признается Местоположение и развитие использований должны основываться на новейших знаниях об экосистемах и защите морской экосистемы</p>	<p>На уровне ЕС идет работа над улучшением доступности и сбора данных В рамках стратегической экологической оценки и оценки совместимости с окружающей средой планов и программ (СЭО) или проекта (UVP) с существенным воздействием на окружающую среду должна быть принята информация о сложности, которая присутствует при составлении данных в исследовании совместимости с окружающей средой или экологическом отчете, например отсутствие знаний (§ 6 Пункт 4 Nr. 3 und § 14g Пункт 2 Nr. 7 Закона о совместимости проекта с окружающей средой) – недостаток знаний разглашается при разработке подлежащих проверке планов и программ или подаче заявки на план, подлежащий проверке</p>	<p>Продолжение постоянного исследования компонентов морской экосистемы Дальнейшее исследование экосистемных взаимодействий и каскадов действия (охраноспособность/ сензитивность или настоящая и будущая загруженность экосистем)</p>
<p>Транснациональные координация и консультация Развитие морского пространственного планирования в общем балтийском диалоге, координация и согласование между сопредельными государствами Балтийского моря Диалог, выходящий за рамки сектора, между</p>	<p>Формальное привлечение соседних государств происходит уже при разработке планов морской пространственной организации Трансграничное согласование на текущей стадии, на которой соседние государства еще не осуществляют дальнейшую пространственную организацию вод, может быть интерпретировано как достаточное (ARL 2013)</p>	<p>При более активной работе соседних государств над планами морской территории необходимо значительное увеличение трансграничных консультаций (ARL 2013) Перспектива может быть расширена не только на соседние государства, но и, при необходимости, также на всю территорию</p>

Принципы/Основные пункты применения экосистемного подхода	Реализация в немецкой морской пространственной организации	Требования адаптации
<p>всеми прибрежными федеральными землями, заинтересованными и компетентными организациями и действующими лицами</p> <p>При разработке и изменении морских территориальных планов нужно всегда принимать во внимание перспективу территории Балтийского моря</p>		<p>Балтийского моря</p>
<p>Когерентное территориальное и морское пространственное планирование</p> <p>Двустороннее соотнесение и поддержка территориальных планов на суше и на море</p> <p>Гармонизация правовой системы таким образом, чтобы системы управления на суше, а также на море, были открыты для применения территориальных требований, проблем и возможностей, а также организации взаимодействия</p> <p>Усиление взаимодействия с помощью КУПЗ во всех сопредельных государствах Балтийского моря и в трансграничных рамках</p>	<p>Согласование во время разработки планов пространственной организации ИЭЗ в форме консультаций между ответственными за морскую территориальную организацию ведомствами ИЭЗ и территориальных вод (включая пограничные наземные территории федеральных земель)</p> <p>Различное, предписанное законом поле свободы действий на федеральном уровне и уровне федеральных земель, но также и разная основополагающая философия (например, значимость использования и охраняемых компонентов)</p> <p>Когерентное планирование вод суши и территориальных вод единым ведомством</p>	<p>Организация или усиление взаимодействия между морским планированием федеральных земель с прибрежной зоной и федеративным государством в ИЭЗ, а также между морским планированием в целом и КУПЗ</p> <p>Разработка вышестоящих общих стратегий и концепций морского пространства, включая пограничные прибрежные регионы</p>
<p>Плановый учет характеристик и специфических требований различных территорий</p> <p>Признание свойств и особых условий различных частных пространств Балтийского моря и их бассейнов</p> <p>Потребность в субрегиональном планировании, которое будет приведено в соответствие с данными частными пространствами и их специфическими целями</p> <p>Стремление к когерентности, выходящей за рамки экосистем</p>	<p>Свойства окружающей среды на региональном пространственном уровне (например, бассейн «Аркона», Мекленбургская бухта) уже достаточно хорошо отделяемы друг от друга (например, геология, абиотические отношения, бентос, типичные рыбные сообщества)</p>	<p>Необходимо дальнейшее исследование для ограничения и учета более мелких территорий (ниже территориального уровня бассейнов и бухт) в планах пространственного планирования и субрегиональном планировании (JANSSEN et al. 2016)</p>
<p>Непрерывное планирование и адаптация</p>	<p>согласно § 9 Пункт 4 Закона о пространственной организации (в ИЭЗ в совокупности с § 17 Пункт 5</p>	<p>за рамками законодательных определений Закона о пространственной организации</p>

Принципы/Основные пункты применения экосистемного подхода	Реализация в немецкой морской пространственной организации	Требования адаптации
<p>Непрерывное приведение в соответствие планирования изменяющимся условиям и новой информации</p> <p>Распознавание непредусмотренных воздействий и улучшение данных и методов планирования</p> <p>Мониторинг и оценка на основе и в качестве составной части регионального контроля и оценки (проводятся региональными организациями)</p>	<p>Закона о пространственной организации) существенные воздействия воплощения планов пространственной организации на окружающую среду подлежат контролю на основе мероприятий разъяснениях, для раннего распознавания особо вредных непредусмотренных воздействий и для возможности предпринять необходимые мероприятия их устранения</p>	<p>находится утверждение регулярной проверки отражения планом актуальной картины знания (содержательно и методически) и достижения оптимальной комбинации использования и защиты например, утверждение охватывающего мониторинга пространственной организации, который может подлежать операционализации для достижения целей экосистемного подхода с точки зрения Рамочной директивы по морской стратегии (JANSSEN et al. 2016)</p>
<p>Рассмотрение альтернатив</p> <p>Разработка приемлемых альтернатив для нахождения решений по снижению негативного воздействия на окружающую среду и прочих воздействий (включая воздействие на экосистемные ресурсы и услуги)</p>	<p>Согласно приложению 1 Nr. 2 d) Закона о пространственной организации экологический отчет по плану пространственной организации должен содержать данные принятых в рассмотрение других возможностей планирования, при этом должны быть приняты во внимание цели и территориальная область действия плана пространственной организации</p>	<p>Альтернативное рассмотрение достаточно фиксировано в правовом плане в рамках СЭО</p> <p>Качество и глубина рассмотрения варьируется в зависимости от знаний и опыта составителя плана</p>
<p>Идентификация экосистемных услуг</p> <p>Обеспечение оценивания социоэкономического действия и потенциала с помощью идентификации имеющихся в распоряжении услуг экосистемы</p>	<p>В рамках СЭО проверяются существенное воздействие плана на культурные и прочие материальные предметы, а также людей</p> <p>Специальное определение услуг экосистем в экологической оценке не проводится, но оно является объектом научного исследования (например, план исследования побережья Северного и Балтийского морей BMBF)</p>	<p>Внедрение результатов исследования в практику планирования</p>
<p>Сокращение и возмещение</p> <p>Избегание, сокращение и, по возможности, полная компенсация существенных негативных воздействий, возникающих при реализации плана</p>	<p>Согласно Приложению 1 Nr. 2 c) Закона о пространственной организации экологический отчет к плану пространственной организации должен содержать данные о запланированных мероприятиях по избеганию, сокращению и возмещению вредных воздействий</p>	<p>Обязательность возмещения, в качестве основного положения пространственной организации, учитывается только при взвешивании, следовательно, возникает опасность отхождения требований защиты природы на второй план</p>

Принципы/Основные пункты применения экосистемного подхода	Реализация в немецкой морской пространственной организации	Требования адаптации
	<p>Полноценная компенсация существенного нанесения вреда при одобрении конкретных планов достигается с помощью соблюдения регламентации вмешательства</p>	<p>Потенциал для улучшенной защиты пространственно-организационной охраны биологического разнообразия, особенно создание обширной системы биотопов, может следовать из дальнейшего развития регламентации вмешательства</p>
<p>Целостное рассмотрение Учет различных воздействий на экосистему, вызванных человеческой деятельностью и взаимодействием между человеческой деятельностью и экосистемой, с одной стороны, и различными действиями, с другой стороны (включая прямые/косвенные, кумулятивные, короткие/продолжительные, долговременные/временные и позитивные/негативные воздействия, взаимоотношения между морем и сушей)</p>	<p>Формальный учет взаимодействия в СЭО с помощью обязательных установления, описания и оценки воздействий планов и программ на взаимодействие между охраняемыми компонентами Операционализация - на практике часто сложный процесс из-за сложности экосистемы, ограничение информации до частичных аспектов (например, пищевой цепи, JANSSEN et al. 2016) Сложности при учете кумулятивных воздействий: для отдельных рассмотрений предположительно несущественных воздействий на окружающую среду законодательно не предусмотрено дифференцированное ивледование; колме того, в рамках экологической оценки нет возможности полноценного сокращения негативных воздействий (JANSSEN et al. 2016)</p>	<p>В принципе, пространственная организация является подходящим инструментом распознавания кумулятивных и возникающих в результате взаимодействия требований морской среды, исходя из обширной перспективы, и, в соответствующих случаях, координации действий, эффективных по отношению к пространству и окружающей среде (межотраслевое и межрегиональное оснащение, значительные знания настоящих и будущих потребностей окружающей среды, JANSSEN et al. 2016), реализация должна постоянно соответствовать актуальному состоянию знания</p>
<p>Субсидиарность и когерентность на всех плановых уровнях Реализация морской пространственной организации с применением экосистемного подхода на соответствующих уровнях планирования в качестве руководящего принципа Обеспечение согласованности между уровнями планирования</p>	<p>До сегодняшнего дня отсутствие упоминания экосистемного подхода в Законе о пространственной организации, законах о планировании федеральных земель или руководящих началах пространственной организации (проект 2013г.) При этом более частые упоминания и учет экосистемного подхода в планах пространственной организации (например, планы пространственной организации для ИЭЗ)</p>	<p>На основе одноэтапного морского планирования необходима интергация экосистемного подхода как в правовые основы морской пространственной организации ИЭЗ (Закон о пространственной организации) и территориальных вод (законы планирования федеральных земель), так и, при необходимости, в вышестоящие руководящие начала</p>

2.2 Методология морской пространственной организации в России (Реализация)

Система территориального и морского планирования

В «Стратегии морской деятельности Российской Федерации до 2030 г.»⁵ установлена цель развития комплексного межсекторного управления на всех территориальных уровнях. При этом морепользование рассматривается как целостный объект управления, направленного на преодоление конфликтности между видами пользования и сохранение морской среды.. Для осуществления данной задачи необходимо применение **морского пространственного планирования**. Данный новый для России и еще не установленный инструмент должен быть включен в существующую систему **стратегического планирования**, частью которого также является **территориальное планирование**. Так, согласно закону «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁶, отношения в сфере стратегического планирования, распространяются на территории Российской Федерации, находящиеся под юрисдикцией Российской Федерации или используемые на основании международных договоров, включая морские пространства.

Таким образом, морское планирование должно быть скоординировано со стратегическим планированием, как стратегическим планированием, как минимум в вопросах развития прилежащих к побережью вод и побережью вод и приморских территорий (

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации №. 2205-R от 08.12.2010 „О стратегиях морской деятельности Российской Федерации до 2030 г.“

⁶ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

Рисунок 3).

Основополагающим принципом территориального планирования в России является обеспечение **устойчивого развития территории**⁷. В Градостроительном кодексе Российской Федерации устойчивое развитие территории рассматривается как обеспечение безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений. Таким образом, данный закон предусматривает экологически ориентированный подход к территориальному планированию.

Интеграция экологических принципов и требований с документами территориального планирования на сегодняшний день ограничивается определением и указаниями «Зон с особыми условиями использования» (например, водоохранные зоны водных объектов, охранные зоны особо охраняемых природных территорий, защитные прибрежные полосы, зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения, особо ценные сельскохозяйственные угодья, зоны охраны объектов культурного наследия и т.д.), а также областей, подверженных опасности природных катастроф, и зоны защитных лесов. При этом предусмотрен только фрагментарный анализ площади, следовательно, можно говорить только об ограниченной «интеграции» в экологические аспекты (Közle et al. 2014).

В территориальном и морском пространственном планировании могут быть выделены следующие общие черты:

- Объект исследования – планирование территории (морской акватории);
- Инструментами планирования являются зонирование) территории (морской акватории)
- Экологически ориентированное планирование: обеспечение устойчивого развития территории (морской акватории), включая рациональное

⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

использование природных ресурсов

Таким образом, морское пространственное планирование может быть осуществлено на основе учета опыта территориального планирования, использования действующей правовой базы в области морского права, экологии, рационального природопользования, а также международного опыта по морскому планированию.

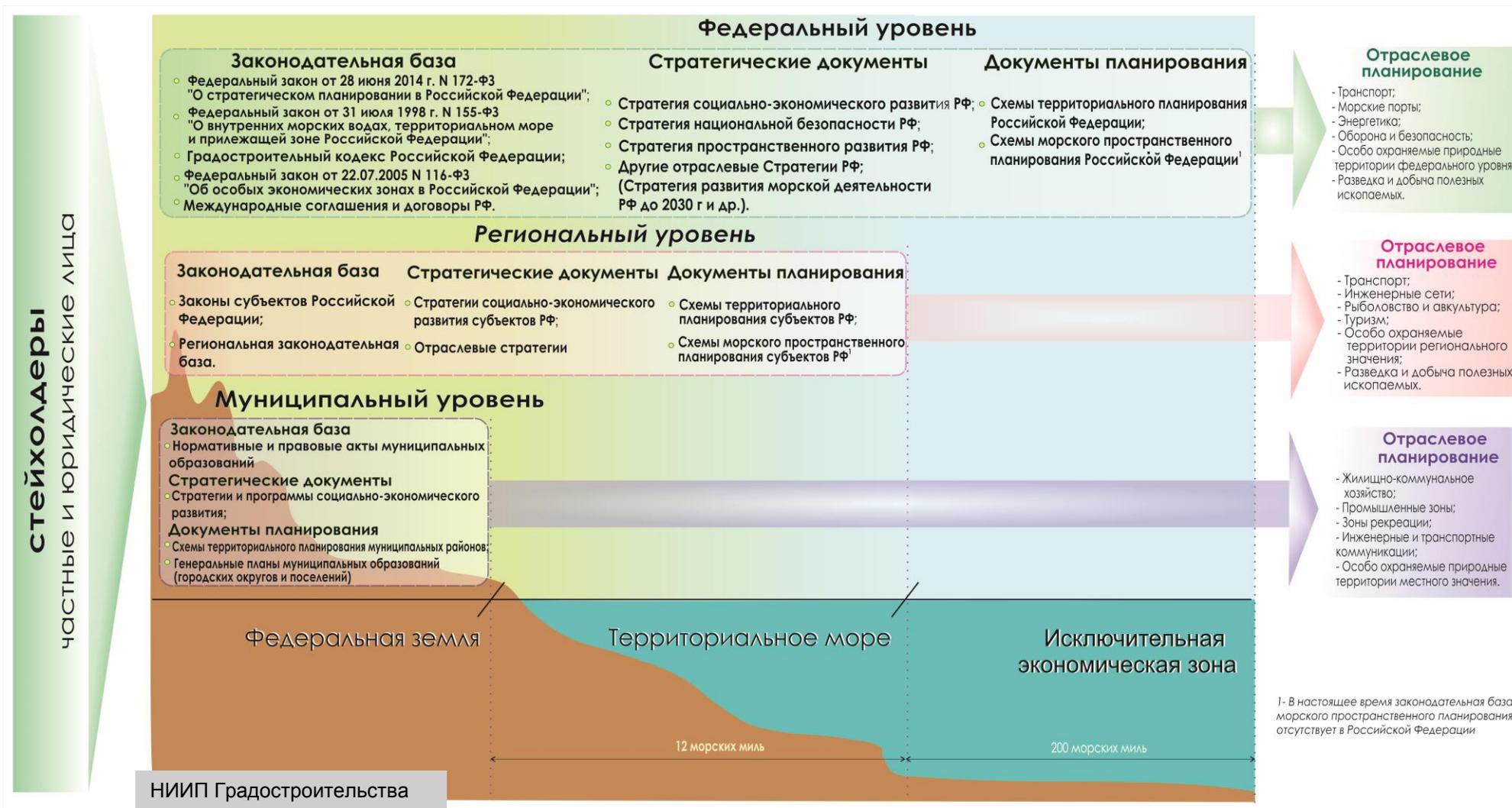


Рисунок 3: Система российского территориального и морского пространственного планирования и ответственность трех плановых уровней

Функциональное зонирование морских пространств/акваторий

В качестве основного инструмента морского пространственного планирования предлагается функциональное зонирование, которое, как и в территориальном планировании (генеральных планах городских и сельских поселений, городских округов), позволяет установить границы и функциональное назначение участков территории (морской акватории). Функциональные зоны на морской акватории, как элементы планирования, отражают современное использование и рекомендуемое (с учетом планировочных ограничений, требований охраны морских природных комплексов). Предложения по функциональному зонированию были сформированы на основании комплексного анализа современного использования акватории Финского залива, программных отраслевых документов, определяющих основные направления развития различных видов морской деятельности, оценки экологического состояния и проблемных ситуаций, которые могут возникнуть при наложении нескольких видов морской деятельности на одном участке морской акватории.

В основу механизма выделения границ функциональных зон взяты градостроительные принципы территориального планирования, при этом рассматривается три уровня планирования: федеральный, региональный, муниципальный. Зоны хозяйственного и иного использования распределяются по принципу приоритетности для каждого из уровней.

Предлагается следующая классификация функциональных зон (таблица 2).

Таблица 2: Основные пункты российского морского пространственного планирования к реализации национальной политики, стратегий и программ развития Российской Федерации, субъектов и муниципальных образований

Документы государственного стратегического планирования	Практическое применение документов в области морского пространственного планирования
Национальный уровень Межотраслевая политика	Исключительная экономическая зона, территориальное море
Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р; Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683	Планирование развития деятельности и инфраструктуры морских портов; Планирование трансграничных судоходных путей; Резервирования морских пространств с ограниченным использованием (зоны с особыми условиями использования территории/акватории); Развитие научных исследований, образовательных программ и т.д.
Национальный уровень Отраслевая политика	Территориальное море, внутренние морские воды
Защита окружающей среды Политика в области охраны окружающей среды;	Развитие программ по охране пресных вод и морских акваторий; Охрана водных объектов от загрязнения и засорения;

Документы государственного стратегического планирования	Практическое применение документов в области морского пространственного планирования
<p>Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения до 2020 г., утвержденная Распоряжением №2322-р от 22 декабря 2011 года; Федеральная целевая программа «Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012 – 2020 годах» реализуется под эгидой Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации</p>	<p>Резервирование участков акватории для образования новых особо охраняемых природных территорий и объектов культурного наследия.</p>
<p><i>Развитие портов</i> Стратегия развития инфраструктуры морских портов Российской Федерации до 2030 г., одобренная на совещание членов Морской коллегии при Правительстве РФ 28.09.2012 г.; Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ № 2205-р от 08.12.2010 года</p>	<p>Резервирование морской акватории для развития инфраструктуры портов; Резервирование морской акватории для развития новых судоходных путей.</p>
<p><i>Морской транспорт</i> Стратегия развития транспорта Российской Федерации до 2030 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ № 1734-р от 22.11.2008 года</p>	<p>Резервирование морской территории развития морского трафика;</p>
<p><i>Рыболовство и аквакультура</i> Государственной программы Российской Федерации "Развитие рыбохозяйственного комплекса", утвержденная постановлением Правительства РФ № 314 от 15.04.2014 г</p>	<p>Резервирование участков акватории для развития рыбохозяйственного комплекса; Пространственное планирование территорий побережья</p>
<p><i>Энергетика</i> Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 13.11.2009 г. № 1715-р</p>	<p>Резервирование участков морского дна для проложения подводных трубо- и газопроводов; Добыча нефти и газа на континентальном шельфе.</p>
<p><i>Туризм</i> Государственная программа развития культуры и туризма Российской Федерации до 2020 г., утвержденная постановлением Правительства РФ № 317 от 15.04.2014 г.</p>	<p>Резервирование участков акватории и приморских территорий для развития туризма, отдыха и спорта.</p>
<p>Региональный уровень</p>	<p>Территориальное море, внутренние морские воды</p>
<p>Стратегия социально-экономического развития Ленинградской области; Стратегия социально-экономического развития города Санкт-Петербург; Программа развития сети особо охраняемых природных территорий</p>	<p>Резервирование участков акватории и приморских территорий для развития туризма, отдыха и спорта.; Резервирование морских участков для ведения и развития рыболовства и аквакультур; Резервирование участков акватории и приморских территорий для формирования искусственных</p>

Документы государственного стратегического планирования	Практическое применение документов в области морского пространственного планирования
Ленинградской области и города Санкт-Петербург; Схема территориального планирования Ленинградской области; Генеральный план Санкт-Петербурга	сооружений и строительства на намывных территориях; Резервирование морских территорий для потенциально возможного строительства ветроэнергетических установок на побережье
Муниципальный уровень	Приморская территория, внутренние морские воды
Стратегии и программы социально-экономического развития муниципальных образований; Генеральные планы муниципальных образований	Резервирование территорий побережья для реализации программ социально-экономического развития; Резервирование морских участков для развития маломерного флота; Резервирование территорий побережья для туризма, отдыха и спорта.

Разработка плана

Планы морской пространственной организации могут быть разработаны с помощью последовательного прохождения следующих шагов:

1. Анализ текущей ситуации использования морской акватории с учетом различных взглядов на морскую деятельность (на основе фондовых материалов ведомственного планирования и статистических данных); разработка карты **современного использования морской акватории , тематических карт.**
2. Комплексная оценка современного состояния морского использования, оценка экологической ситуации, идентификация экологически обусловленных ограничений морского использования и пространственных резервов развития морской деятельности; разработка **карты особо охраняемых природных территорий, карты зон с особыми условиями использования территории (акватории) и других оценочных карт.**
3. Разработка схемы планировочных ограничений с учетом природных условий, особо охраняемых природных территорий/акваторий, предположительным уровнем загрязнения и нанесения вреда окружающей среде в период планирования; разработка **рекомендаций по защите окружающей среды**
4. Разработка вариантов пространственной организации различных видов морской деятельности согласно задачам секторального планирования и экологическим требованиям; **распознавание** конфликтов экологического управления и **конфликтов** между различными видами деятельности; могут быть рассмотрены **мероприятия по компенсации экологического ущерба**
5. **Выбор варианта** размещения объектов в результате экологической оценки и расстановк приоритетов для планируемых видов деятельности.

6. **Согласование выбранного варианта** с федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления, заинтересованными лицами, ; физические и юридические лица имеют право предлагать изменения в морском плане.

7. **Разработка морского плана** (схема функционального зонирования)

8. **Согласование и утверждение документа**

Результаты вышеописанного процесса планирования должны быть зафиксированы в форме текста и карт, относящихся к обоснованию морского плана и к основному документу планирования. Интеграция экологической оценки в рамках морского планирования может осуществляться в материалы по обоснованию проекта и плана, также как при подготовке документов территориального планирования.

Согласование между уровнями планирования

Морская деятельность, которая служит для реализации стратегических национальных интересов и которая проходит на данный момент в ИЭЗ Российской Федерации, должна планироваться **на федеральном уровне**. К стратегическим видам использования морской акватории относятся обеспечение национальной безопасности, судоходство и порты, особо охраняемые природные территории федерального и международного значения, поиск и разработка стратегически важных полезных ископаемых, трубопроводный транспорт.

В территориальном море и внутренних морских водах Российской Федерации, где концентрируются множество видов использований, полномочия на управление морским планированием могут быть делегированы **субъектам Российской Федерации**. При этом полномочия субъекта Российской Федерации не должны распространяться на деятельность с национальным значением.

Имеет смысл интегрировать вопросы **муниципального уровня, касающиеся использования** прибрежной акватории и береговой полосы, в документы морского планирования субъектов РФ. Использование акваторий для муниципальных нужд возможно на территории внутреннего морского пространства.

Учет и интеграция экологических требований

Согласно современным тенденциям развития в области использования морской акватории, экологические требования могут играть ведущую роль и в морском планировании России. РФ Но тем не менее, следующие имеющиеся и апробированные на наземной территории инструменты учета экологических требований используются для морского планирования :

1. **Оценка воздействия на окружающую среду» (ОВОС)** в рамках анализа для целесообразного размещения конкретных объектов, направлена на поддержание биологического разнообразия, сохранение культурного наследия и приемлемого качественного состояния морской среде только в пределах законодательно охраняемых природных территорий;
2. Установление нормативных охранных **зон** объектов, защищаемых государством (например, объекты культурного наследия), которые учитываются в морском планировании как **«Зоны с особыми условиями использования»**.

Оценка экологической ситуации определенной морской территории в будущем может проводиться при разработке морских планов в рамках действующего использования на данной территории (см. Пункт 2 в разделе «Разработка плана»). Это, в свою очередь, предстает основой для разработки мероприятий по защите природы, которые предположительно привнесут свой вклад в снижение **наложения различных видов использования на одной определенной морской территории** и определение **ограничений по местоположению инвестиционных строительных объектов** на территориях с особыми условиями использования. Будущие планы морской пространственной организации прежде всего дают возможность совместной оценки **воздействий множества производственных проектов на окружающую среду**, локализации конфликтных ситуаций в пространстве и нахождения решения проблем.

3 Содержательные аспекты учета экологических требований

3.1 Охраняемые компоненты и использование в системе немецкой морской пространственной организации

Системы человек – окружающая среда описаны в пространственной организации как «охраняемые компоненты» и «использование». При этом как использование, так и охраняемые компонент – это выражение общественных требований к пространству и окружающей среде. Учет охраняемых компонентов обеспечивает устойчивое использование природных ресурсов. Следующие охраняемые компоненты определены законом (§ 1 Федерального закона об охране природы):

- Животные, растения, биологическое разнообразие,
- Почва,
- Воды вместе с прилегающими берегами, лугами и другими опорными поверхностями,
- Ландшафты, облик ландшафта, рекреация,
- Воздух и климат.

В системе немецкой пространственной организации желаемое соотношение между охраняемыми компонентами и использованием определено в основных положениях пространственной организации следующим образом (§ 2 Закона о пространственной организации): „Экономическое и социальное использование пространства должно быть сформировано с учетом его экологических функций; при этом, природные ресурсы должны использоваться бережно и экономно“. Это основное положение должно учитываться при пространственно значимых планировании и мероприятиях в решениях взвешивания и усмотрения согласно § 4 Пункт 1 Закона о пространственной организации.

Обращение с охраняемыми компонентами в системе немецкой морской пространственной организации

Пространственно-организационное обеспечение охраняемых компонентов

План пространственной организации для немецкой ИЭЗ на территории Балтийского моря (BMVBS 2009)⁸ наряду с определением различного использования многократно ссылается на морскую среду и с помощью этого регулирует обращение с

⁸ Основные принципы плана пространственной организации Балтийского моря также действуют и в Северном море.

охраняемыми компонентами. План не указывает территории приоритетного и ограниченного использования природных ресурсов, а ограничивается описанием охраняемых территорий Натура-2000. Основанием для этого является выполнение утвержденными Натура-2000 территориями особых экологических функций, относящихся к местоположению, что в процессе взвешивания регулярно приводит к повышенной потребности определения соответствующих территорий ограниченного использования. Защита моря реализуется таким образом лучше всего, т.к. с помощью выделения территории ограниченного использования соответствующие территории сохранены от изменений, приводящих к негативному воздействию на морскую природу. Для установленных Натура-2000 территорий имеет смысл дополнительное пространственно-организационное обеспечение, т.к. постановление охраняемой территории ориентировано на общественно-правовые цели защиты, а для обеспечения сохранности морской среды необходима всеобъемлющая защита (KÖRPEL et al. 2006; JANSSEN et al. 2016). Предстоящее дополнение плана пространственной организации более тщательно учтет данные аспекты, предусматривая все последствия.

В плане федеральной земли **Мекленбург – Передняя Померания** установленные в морской части охраняемые территории переняты согласно Федеральному закону об охране природы в общее пространственное планирование как территории приоритетного использования (национальные парки, зоны охраны природы) или как территории с ограниченным использованием (зарегистрированные европейские территории защиты птиц и зарегистрированные территории местообитания флоры и фауны; территориальные воды и природоприближенные участки побережья, в соответствии с самой высокой оценкой «ненарушенное развитие природы», согласно положению ландшафтного планирования). «Территории с ограниченным использованием природы и ландшафта» в земле **Шлезвиг – Гольштейн** также занимают дальнейшие части территориальных вод Балтийского моря. Они должны служить плановыми основами для комплексного подхода к защите и должны быть более дифференцированно представлены в региональных планах в качестве территорий с ограниченным использованием природы и ландшафта.

Дальнейшие предписания к экологическим требованиям

Дополнительно к установлению территорий Натура-2000 и к исключению ветроэнергетических установок в данных охраняемых территориях, план пространственной организации ИЭЗ (Балтийское море) устанавливает руководящие начала к пространственному развитию ИЭЗ, в которых отражены требования как к применению, так и к защите морского пространства (

Таблица 2).

Таблица 2: Руководящие начала к пространственному развитию ИЭЗ с акцентом на экологические аспекты

Руководящие начала	Примечания
<p>Долгосрочное обеспечение и использование особых свойств и потенциала ИЭЗ с помощью обратимости использования, экономного использования площади, а также приоритета специального морского использования</p>	<p>Особая характеристика моря с помощью ширины, открытости, безбарьерной среды; регламентация и оформление использования не должны препятствовать соблюдению данных свойств</p> <p>Трехмерность: поверхность моря, водяной столб, морское дно, морские недра, а также воздушное пространство, при необходимости, должны соответствовать различным требованиям защиты и использования</p> <p>Концентрация постановлений на определенных территориях для резервирования дальнейших частей застройки и снижения раздробления</p> <p>Стремление к комбинированному использованию пространства (например, добыча ветровой энергии, нефти и газа)</p> <p>Отсутствие сосредоточения в море использований, являющихся нежелательными на суше</p>
<p>Обеспечение природных средств существования посредством избегания нарушений и загрязнения морской среды</p>	<p>Организация использований, по возможности, безвредно для окружающей среды и согласно актуальному состоянию развития техники</p> <p>Избегание нанесения вреда и разрушения песчаных мелей, рифов, а также прилегающих территорий местонахождения охраняемых сообществ (также кроме территорий Натура-2000)</p> <p>Защита морской среды, особенно животного и растительного мира, включая места их обитания, а также перелета птиц, качества морской воды, гидрографии и режима отложений; долгосрочное обеспечение способности к регенерации и устойчивому развитию</p> <p>Вклад в реализацию рамок морских стратегий и плана действий в Балтийском море Хельсинской комиссии</p>

В дальнейшем в главе «Морская среда» будут установлены основные положения, направленные на защиту и уход за морской природой, занимающей большую площадь **структуру открытого пространства** (морской ландшафт), а также на восстановление и обеспечение **продуктивности и функциональности природного баланса длительно неиспользуемых площадей**. Также надлежит **освободить данную площадь от определенных видов пользования**, которые аналогично возможны и на суше.

Кроме того, закрепленные в плане пространственной организации цели (наряду с определением зон) и основные положения принимают во внимание или учитывают экологические требования. К таким целям, например, относится демонтаж строительных объектов для добычи полезных ископаемых, демонтаж установок для оффшорной ветроэнергетики после исключения их использования в качестве пространственно-значимой цели для энергетического сектора. Помимо этого, требуется учет культурных и материальных ресурсов (например, археологические памятники, остовы затонувших судов), к примеру при выборе местоположений и трасс.

В плане развития федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн закреплено следующее руководящее начало (IM S-H 2010):

- „устойчиво обеспечивать, восстанавливать и развивать функциональность природного баланса, а также видовое разнообразие животных, растений и сообществ в их генетическом изобилии, как в прибрежной зоне, так и в море;
- Сохранять разнообразие, своеобразие и красоту природных и культурных ландшафтов с их рекреационной и эмоциональной ценностью;
- Защищать воздух, почву и воду от вредных воздействий [и]
- Внести вклад в ограничение общемирового изменения климата“.

Обоснование основных положений ссылается на международные требования сохранения ценных видов животных и растений и их мест обитания (среди прочего места обитания флоры и фауны, Директива по защите птиц, Рамочная директива о воде, Рамочная директива по морской стратегии, Хельсинская конвенция), в особенности на особое значение земли Шлезвиг-Гольштейн в качестве **«Центра пересечения северно- и центральноевропейского путей перелета птиц»**.

Планирование федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания установило в первом **плане развития федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания**⁹ следующее (недавно дополненное) основное положение по защите природы и территориального моря (MABL M-V 2005, отмечено в конституции):

*„**Морские виды животных и растений**, в особенности редкие и вымирающие виды, должны поддерживаться в популяциях, способных к долгосрочному выживанию, посредством **обеспечения сохранности, ухода и развития их среды обитания**. Функция **центральных федерально значимых мест стоянки и питания мигрирующих видов животных** должна поддерживаться с помощью соответствующих мероприятий“.*

В качестве существенных мероприятий для сохранения среды обитания в соответствии со значимостью, и согласно федеральному и земельному закону о защите природы, предусмотрено установление территорий приоритетного и ограниченного использования для защиты природы (MABL M-V 2005). В итоге можно заключить, что с помощью планов пространственной организации на немецкой территории Балтийского моря выполняются общие положения по охране морской среды. При необходимости делается ссылка на специфические охраняемые компоненты. Отдельными значимыми

⁹ Здесь нельзя прямо сослаться на Программу пространственного развития федеральной земли Мекленбург - Передняя Померания, т.к. содержание перерабатывалось перед вступлением в силу

пунктами являются: защита открытого пространства и обеспечение сохранности значимых мест стоянки и питания перелетных птиц.

Обращение с использованиями в системе морской пространственной организации

В руководящих началах к пространственному развитию в **Плане пространственной организации для немецкой ИЭЗ на территории Балтийского моря (BMVBS 2009)** излагаются не только экологические аспекты, но и сформулированы требования использования (например, относительно судоходства, добычи ископаемых, рыболовства, оффшорной ветроэнергетики) в пространстве. Наряду с руководящими началами пространственного развития, в плане пространственной организации ИЭЗ также согласованно закреплены цели и основные положения для судоходства, добычи ископаемых, трубопроводов и морских кабелей, научного исследования моря, добычи энергии (в особенности, ветровой энергии), а также рыболовства и марикультуры. Кроме того, в качестве «прочих требований» учитываются военное использование, свободное время и туризм, проект «Фемарнбельтский тоннель», а также территории затопления боеприпасов и внесения осадочных отложений.

Первая программа пространственного развития земли **Мекленбург – Передняя Померания (MABL M-V 2005, недавно дополненный)** содержит основное положение о том, что различные требования к использованию пространства в территориальном море должны быть согласованы друг с другом. Наряду с определением территорий для защиты природы должны учитываться пространственно-организационные предписания для ветроэнергетики (пригодные территории), трассы прокладки проводов, туризма и сохранения сырья. При согласовании требований к использованию пространства дополнительно должны учитываться требования судоходства, рыболовства, аквакультур, защиты и засорения грунта. Другое основное положение закрепляет, что КУПЗ должно вносить свой вклад в оформление различных требований к использованию пространства и развитию в прибрежной зоне с минимальным количеством конфликтов.

План развития федеральной земли Шлезвиг – Гольштейн (IM S-N 2010) также содержит главу о «Территориальном море и интегрированном развитии прибрежной зоны». В плане закреплены различные основные положения относительно использования моря. Так должен использоваться и устойчиво развиваться потенциал территориального моря и прибрежной территории. В рамках КУПЗ должны быть разработаны региональные стратегии для идентификации и устойчивого использования прибрежных зон, а также необходимо избегание конфликтов использования на ранних стадиях и сведение к минимуму существующих конфликтов. Необходимо согласование различных требований к использованию пространства

прибрежной зоны и учет целей и основных положений значимых отраслей. Дальнейшие предписания касаются использования судоходством, ветроэнергетикой, добычей ископаемых, рыболовством и аквакультурой, а также туризмом.

Для примера закрепленных в планах пространственной организации для ИЭЗ и для земли Мекленбург-Передняя Померания основных положений и целей **линейных инфраструктур** (например, подводный кабель и трубопроводы) необходимо разъяснить, как происходит пространственная организация использований на немецкой территории Балтийского моря.

Целью пространственной организации является территория с ограниченным использованием для использования „Трубопроводы“ в ИЭЗ и многочисленные территории с ограниченным использованием для линий на территории коридора трубопровода «Северного потока» и силовых кабелей в территориальных водах земли Мекленбург – Передняя Померания. Кроме этого, в ИЭЗ целью является демонтаж трубопроводов и морских кабелей после их использования. Если демонтаж вызывает большее негативное воздействие на окружающую среду, чем его присутствие, от него стоит полностью или частично отказаться, за исключением случаев, когда демонтаж необходим в связи с требованиями безопасности и обеспечения легкости движения (BMVBS 2009). Таким образом, требования судоходства ставятся в приоритет над требованиями окружающей среды. При пространственно значимых планировании и мероприятиях в ИЭЗ это должно рассматриваться как предписание, т.к. речь идет об определении цели.

Наряду с вышеназванными целями в планах пространственной организации также закреплены **основные положения пространственной организации** для линейных инфраструктур. При этом учитываются экологические требования. В ИЭЗ это происходит за счет **контроля безопасности** недемонтированных трубопроводов и кабелей, наиболее экологически допустимых **трасс и соединений**, принятия во внимание при строительстве **специфичных для видов деятельности и адекватных временных рамок**, учет лучших экологических практик (согласно Хельсинскому соглашению) и соответствующего **состояния развития техники**, выбор наиболее бережной процедуры перемещения, наиболее оптимальной **глубины перемещения** и хорошая **координация времени** в процессе работ по перемещению. Аналогично, в территориальных водах ИЭЗ есть стремление к **наиболее возможной коммуникации** трубопроводов и кабелей. Кроме того, если перемещение трубопроводов и кабелей невозможно в пределах установленного коридора (территории с ограниченным использованием), **процедура пространственной организации**¹⁰ должна охватывать

¹⁰ Согласно § 15 Закона о пространственной организации при этом проверяются пространственно значимые последствия планирования с межрегиональной точки зрения. В особенности в процедуре пространственной организации, в центре внимания находятся соответствие с требованиями

одобрение предшествующих уровней. Все вышеназванные предписания должны учитываться в соответствующем поле действия планов пространственной организации в качестве основных положений при пространственно значимых планировании и мероприятиях в решениях взвешивания и усмотрения.

3.2 Охраняемые компоненты и использование в системе российской морской пространственной организации

Российская концепция охраняемых компонентов имеет много общего с подходом немецкого закона об охране природы. Тем не менее имеются и некоторые различия. С одной стороны, некоторые пункты представлены более широко, чем в немецкой концепции, так, например, в российской системе «Леса» классифицированы как охраняемый компонент. С другой стороны, культурные ресурсы в России в основном рассматриваются как самостоятельная охраняемая категория (WENDE et al. 2013).

Согласно российскому законодательству (Федеральный закон «Об охране окружающей среды») земля, недра, почвы, , поверхностные и подземные воды, леса и и природные комплексы., животные и другие организмы, включая их генетику, а также атмосферный воздух, озоновый слой и околоземное космическое пространство определены как охраняемые компоненты. Использование охраняемых компонентов основывается на ряде законов и других правовых предписаниях. Для поддержания особо охраняемых природных объектов и территорий действуют особые положения по охране (например, режим особо охраняемых территорий, установленный Федеральным законом « Об особо охраняемых природных территориях»). В данной степени охраняемые компоненты и использование также операционализированы и в российской системе планирования, хотя и относительно и только в определенных зонах. Однако в территориальном и в морском планировании отсутствует механизм всеохватывающей и комплексной оценки природы и расставления приоритетов охраняемых компонентов (WENDE et al. 2013).

Обращение с охраняемыми компонентами в системе российской морской пространственной организации

Согласно рекомендациям ХЕЛКОМ для охраны морской среды региона Балтийского моря предусмотрено образование **сети охраняемых морских природных территорий** во всех сопредельных государствах Балтийского моря. Также и в Финском

пространственной организации и согласование с другими пространственно значимыми планированием и мероприятиями, тогда как экологические тербования учитываются наряду с экономическими и социальными аспектами.

заливе в предшествующие годы и десятилетия установлено множество охраняемых территорий (Таблица 3).

Все природные компоненты требуют защиты и особых мероприятий восстановления или поддержания. Таким мероприятием, к примеру, может быть выделение особо охраняемых природных территорий, на которых запрещается или ограничивается экономическая деятельность. На таких территориях природа должна поддерживаться в целом, во всей ее сложности и экологическом структурном разнообразии¹¹. Данные территории являются ключевым инструментом охраны больших экосистем и поддержания устойчивости природных условий в регионах.

Через акваторию и территорию пилотного региона проходит Беломоро-Балтийский миграционный путь птиц. Каждую весну и осень здесь останавливается множество ценных видов птиц. К тому же, мелководные зоны Финского залива служат местами гнездования для многих других видов птиц. Поэтому некоторые области целенаправленно отведены для территорий защиты птиц (ср. Рисунок 4, Таблица 3). Всего балтийская орнитофауна насчитывает около 260 видов, 125 видов из которых непосредственно связаны с водной средой Финского залива, 64 вида птиц занесены в различные Красные книги. Пролетающий в Ленинградской области отрезок Беломоро-Балтийского миграционного пути имеет большое значение благодаря своему местоположению. Мигрирующие птицы останавливаются здесь весной на длительное время для того, чтобы подождать лучших условий в своих северных местах гнездования. Благодаря этому, Невская губа играет ключевую роль для перелета птиц и их охрана имеет международное значение.

Следующим примером охраняемого объекта являются морские млекопитающие, такие как балтийский подвид кольчатой нерпы (*Phoca hispida botnica*) и серый тюлень (*Halichoerus grypus*). Морские млекопитающие включены в Красные книги различных уровней и преимущественно защищены. На сегодняшний день имеется примерно 300 серых тюленей и 500-600 кольчатых нерп, совершающих свою миграцию в российской части Финского залива (WWF 2006, ср. Рисунок 4).

Площади и ограничения использования для режима охраняемой территории устанавливаются в постановлениях администрации Ленинградской области и Санкт-Петербурга. Общая площадь защищаемых водных пространств и островов составляет 112.300 га (без островов: 101.300 га). Помимо этого, в стадии утверждения находится охраняемая территория моря и побережья «Ингермаландский», основание которой сделает возможным исполнение Россией международных обязательств по охране

¹¹ Источник: www.wwf.ru/about/what_we_do/reserves

морской среды Балтийского моря в рамках Хельсинской конвенции. Окончание процедуры запланировано на 2017 год.

Часть Финского залива и прибрежных территорий согласно Рамсарской конвенции (Рамсар, 2е февраля 1971) относится к **водно-болотным угодьям международного значения**.

Несмотря на все усилия по охране, распространение охраняемых видов только частично частично соответствует состоянию особо охраняемых территорий (

Рисунок 5). Примерно 80 % охраняемых видов находятся вне существующей охраняемой территории Санкт-Петербурга и примерно 70 % видов находятся на побережье Финского залива (А.И. Резников, СПбГУ, 2015). Можно исходить из того, что актуальная конфликтная ситуация в Ленинградской области останется без изменений, т.к. взятие под охрану всей территории побережья не является возможным. Поэтому пространственная конкуренция и взаимодействие между охраняемыми видами и человеческим использованием вне охраняемой территории являются неизбежными. Будущее морское пространственное планирование может внести здесь свой вклад в сведение конфликтов к минимуму.

Таблица 3: Охраняемые территории моря и побережья регионального значения на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области

Субъект РФ	Название охраняемой территории	Международный статус	Основание	Важные цели защиты	Площадь [га]	
					Суша	Море
Санкт - Петербург	Государственный природный комплексный заказник „Гладышевский“	-	26.06.1996	Сохранение, репродукция и восстановление благородных и редких рыб и моллюсков Общее поддержание экобаланса	237,0	528,0
Ленинградская область	Государственный природный комплексный заказник „Березовые острова“	Водно-болотное угодье международного значения; охраняемая территория согласно ХЕЛКОМ	25.12.1996	Охрана экосистемы островной группы «Березовые острова» и прилегающей морской территории Финского залива, сохранение высокого биоразнообразия Охрана территорий побережья и мелководья как важнейшего места отдыха водоплавающих и околоводных птиц во время весенней и осенней миграции Охрана мест размножения и отдыха водоплавающих и околоводных птиц, балтийской кольчатой нерпы, а также мест нереста рыб Охрана малонарушенных растительных зон на островах Охрана животных и растений, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и (или) Красную книгу Ленинградской области, а также мест их обитания Охрана культурного наследия	8.336,0	45.280,0
	Государственный природный комплексный заказник „Выборгский“	охраняемая территория согласно ХЕЛКОМ	29.03.1976	Сохранение экосистемы полуострова Киперорт, прилегающих островов и Выборгской бухты, поддержание их высокого биоразнообразия Сохранение мест отдыха водоплавающих и околоводных птиц в Ключевской бухте во время весенней и осенней миграции Сохранение мест гнездования водоплавающих и околоводных птиц Сохранение мест питания кольчатой нерпы и горбоносого тюленя в Выборгской бухте Сохранение мест скопления, нереста и нагула рыб Сохранение малонарушенных растительных зон Сохранение видов растений, грибов и животных	4.363,1	6.941,0

Субъект РФ	Название охраняемой территории	Международный статус	Основание	Важные цели защиты	Площадь [га]	
					Суша	Море
				занесенных в федеральную и региональную Красную книгу, и их мест обитания Сохранение типов почвы, занесенных в региональную Красную книгу почв		
	Государственный природный комплексный заказник „Кургальский“	Водно-болотное угодье международного значения; охраняемая территория согласно ХЕЛКОМ	09.04.1975 (утверждено 20.07.2000)	Сохранение морских ландшафтов южного побережья Финского залива до 10 м. глубины, связанными с природными или древними лесами средней и южной подзон тайги Поддержание биоразнообразия, защита редких видов флоры и фауны Сохранение мелководной зоны залива, которая является местом нереста промысловой рыбы и в которой происходит природная очистка воды Охрана гнездовых колоний и мест стоянки водоплавающих и околоводных птиц Охрана мест залежки кольчатой нерпы и горбоносого тюленя Организация регламентированных зон отдыха	21.550,0	38.400,0
	Государственный природный комплексный заказник „Лебяжий“	Водно-болотное угодье международного значения; охраняемая территория согласно ХЕЛКОМ	03.04.2007	Законодательное установление границ водо-болотного угодья международного значения около мест стоянки водоплавающих и околоводных птиц и около значимых мест размножения (например лебедей и других водоплавающих и околоводных птиц, стратегическое значение в Беломорско-Балтийском коридоре перелета птиц; видов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и Красную книгу Ленинградской области) Сохранение типичных и уникальных природных комплексов прибрежной зоны Финского залива	1.046,3	5.298,4
	Государственный природный комплексный заказник „Котельский“	-	29.03.1976	Сохранение гидрологического режима морских экосистем Сохранение природных комплексов ледниковых ландшафтов Сохранение лиственных и смешанных лесов, включая дубовые леса рядом с северной границей их распространения, а также сосновых лесов с редкими	15.844,5	301,8

Субъект РФ	Название охраняемой территории	Международный статус	Основание	Важные цели защиты	Площадь [га]	
					Суша	Море
				<p>видами растений</p> <p>Сохранение древних лесов с редкими видами растений, грибов и животных</p> <p>Сохранение комплекса перелетных видов птиц, а также тех видов птиц, которые зависят от лиственных и смешанных лесов</p> <p>Сохранение охраняемых видов растений, грибов и животных и их среды обитания</p> <p>Поддержание биоразнообразия</p>		
	Государственный природный комплексный заказник „Кивипарк“	-	14.05.2012	<p>Сохранение уникальных природных комплексов и объектов прибрежных ландшафтов Финского залива и его островов</p> <p>Сохранение видов растений и животных, занесенных в федеральную и региональную Красную книгу, а также мест их обитания</p> <p>Сохранение мест отдыха мигрирующих водоплавающих птиц и мест гнездования птиц</p> <p>Поддержание биоразнообразия</p> <p>Организация регламентированных зон отдыха и содействие экологическому образованию</p>	2.213,0	4.645,0
Итого	7	4 охраняемых территории имеют международный статус защиты моря (ХЕЛКОМ)	1975-2012	<p>Основные пункты:</p> <p>Поддержание экологического баланса и биологического разнообразия</p> <p>Охрана природных экосистем островов, прибрежных зон и прилегающих морских территорий</p> <p>Охрана мест стоянки водоплавающих и околоводных птиц, мест нереста рыб и других мест размножения охраняемых видов животных</p> <p>Охрана видов растений, грибов и животных, занесенных в Красные книги Российской Федерации, Ленинградской области и Санкт-Петербурга</p> <p>Сохранение природоприближенных (малонарушенных) ландшафтов</p> <p>Организация регламентированных зон отдыха</p>	11.832,3	101.394,2

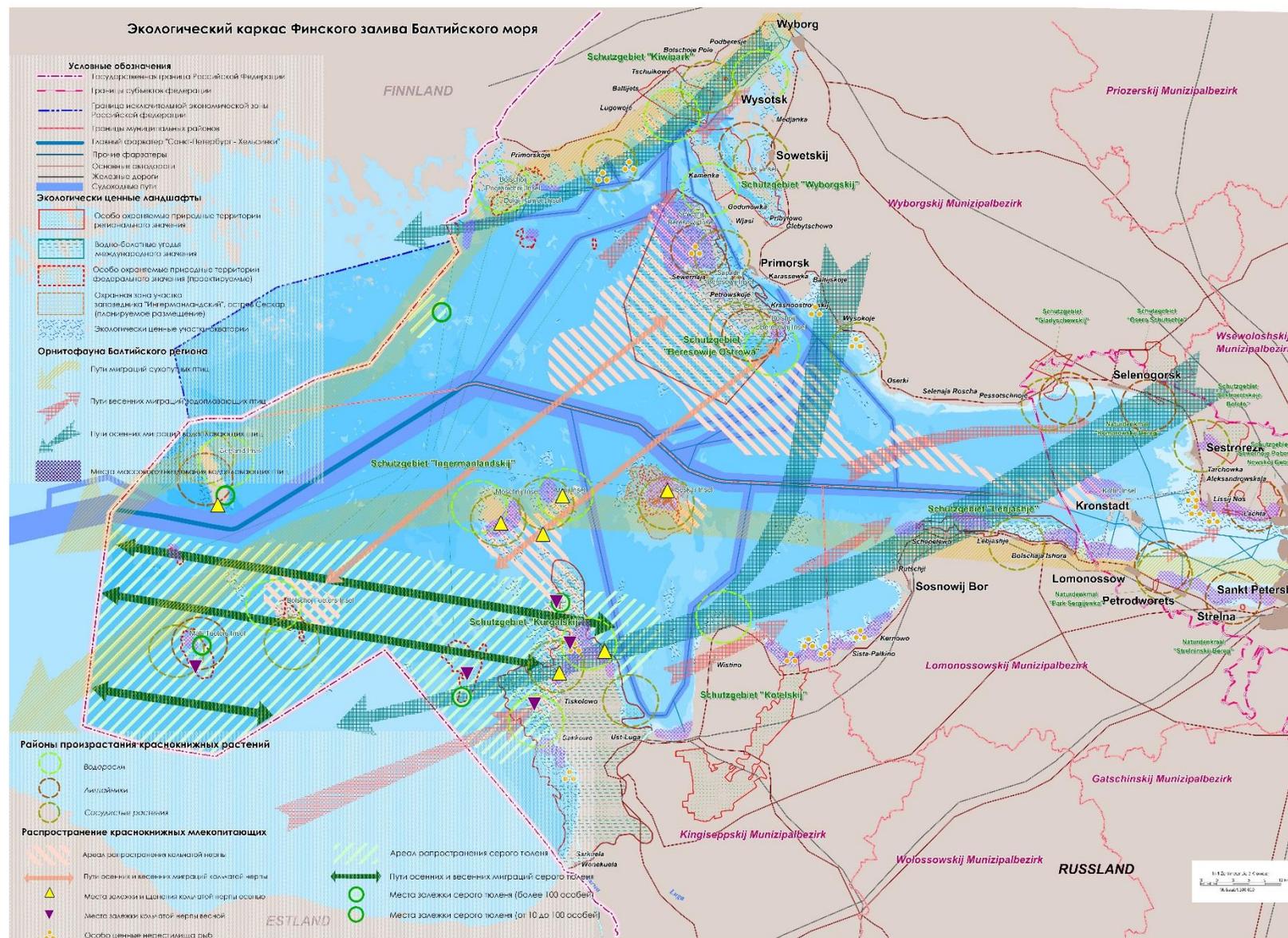


Рисунок 4: Экологические компоненты восточной части Финского залива и прилегающих наземных территорий

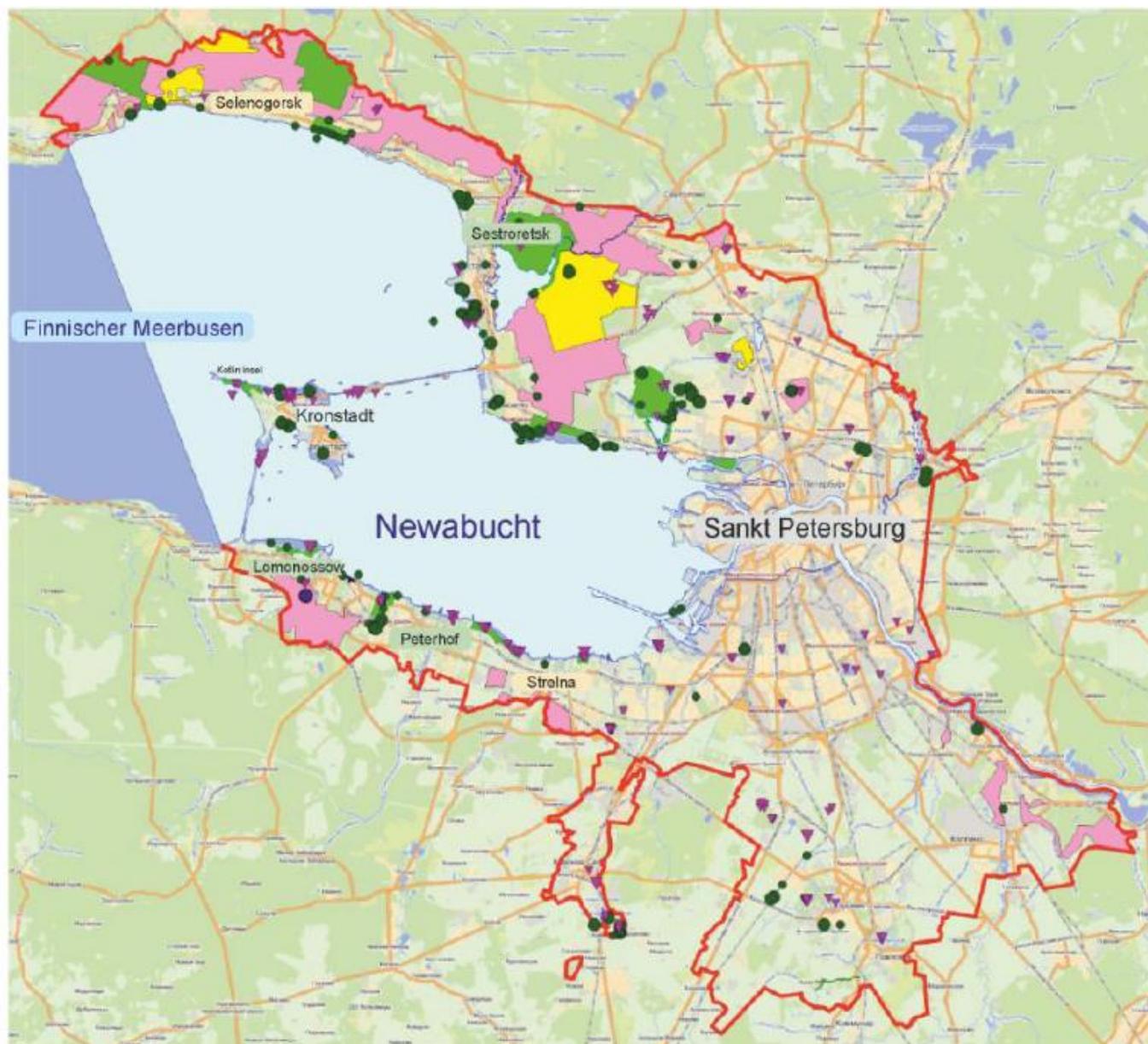


Рисунок 5 Распределение охраняемых территорий вокруг Санкт-Петербурга (зеленый: имеющиеся охраняемые территории, желтый и розовый: в процессе одобрения), местонахождение сосудистых растений (темно-зеленые круги) и птиц (розовые треугольники), карта составлена А.И.Резниковым (Институт наук о Земле, Санкт-Петербургский государственный университет)

Наряду с морским экологическим режимом охраняемых территорий также особое значение имеют различные **культурные объекты**. Так, в российской части Финского залива находятся территории с большим скоплением остовов затонувших кораблей, история которых может быть прослежена до XV века. Однако только несколько десятков подводных объектов носят статус культурного наследия, что, согласно законодательству, делает их государственно охраняемыми объектами. Кроме того, на острове Гогланд находятся два объекта, относящихся к культурному наследию ЮНЕСКО.

Обращение с использованиями в системе российской морской пространственной организации

В российской части Финского залива и Невской губы осуществляется следующая морская деятельность: судоходство и порты, судостроение, военное использование, рыболовство, туризм и отдых, охрана природы, добыча полезных ископаемых, научные исследования и развитие, а также подводный трубопроводный транспорт. При этом, необходим учет мест захоронения вредных веществ, а также мест утилизации и выброса в Финском заливе. Судоходство и судостроение, деятельность ВМС и защита государственных границ рассматриваются в качестве главных использований морских водных пространств Российской Федерации (Рисунок 6).

При планировании новых объектов инфраструктуры в российском морском пространстве градостроительное и экологическое законодательство обязывает исполнителя проекта учитывать определенные **экологические требования**. Данные требования утверждаются различными ведомствами и ведут к ограничению использования особо уязвимых территорий моря и побережья. Для учета экологических требований в имеющемся переплетении использований восточной части Финского залива значимым является прежде всего наличие особо охраняемых природных территорий.

Судоходство

Система судоходной деятельности представлена портами с их акваториями и территориями и подходными путями. Суда проходят по рекомендованным путям, включающим в себя системы разделения движения, фарватеры и подходные каналы, ширина которых местами составляет всего 80-100 метров (Рисунок 7). На картах морского планирования представлены морские пути и судоходные каналы, включая подходы к портам, территории побережья (места с открытым рейдом), границы подходов к портам.

Судостроение

Судостроительная промышленность Санкт-Петербурга является одной из важнейших промышленных отраслей города. Наличие научных учреждений подчеркивает большое значение промышленной отрасли не только для города, но и для Российской Федерации¹².

Подводная инженерная инфраструктура Газопровод «Северный поток» проходит на участке длиной 1224 км от компрессорной станции «Портовая» (Выборгский район Ленинградской области) до Любмина на побережье Балтийского моря земли Мекленбург-Передняя Померания (Германия). На территории российского морского пространства проходят две нитки протяженностью примерно в 123 км со средним расстоянием между нитками газопровода в 100 м. Запланированы и должны быть закончены к 2019 году две другие нитки (Северный поток 2) с другим исходным пунктом (Усть-Луга), но, в целом, проходящие в рамках действующего коридора газопровода. Для трассы Северного потока – 1 существуют обширные данные исследований совместимости с окружающей средой, о нахождении и состоянии охраняемых компонентов.

По дну Финского залива проложены кабели связи и электрические (силовые) кабели, из которых наибольшую протяженность имеют кабели связи. Подводные кабели в российском секторе Финского залива главным образом связывают острова (Котлин, Мощный, Готланд) с материковой частью, а также южный и северный берега Финского залива между собой и г. Санкт-Петербургом. Наибольшее количество подводных кабелей сосредоточено в Невской губе. В российском секторе Финского залива проходит часть международного волоконно-оптического кабеля связи, обеспечивающая широкополосной цифровой связью Российскую Федерацию со странами Европы и США. Данный кабель связи проложен между населенным пунктом Логи Кингисеппского района Ленинградской области, на южном берегу Финского залива и г. Котка Финляндии, на северном берегу залива. Для организации передачи электроэнергии от строящийся Ленинградской АЭС-2 в Финляндию планируется прокладка кабеля напряжением 300 кВ по дну Финского залива длиной 42 км. Планируемая передаваемая мощность по кабелю – 1000 МВт. Трасса подводного кабеля проходит от района строящейся Ленинградской АЭС-2 на южном берегу Финского залива и до района населенного пункта Зелёная Роща Выборгского района Ленинградской области на северном берегу Финского залива.

Для питьевого водоснабжения населения о. Котлин (г. Кронштадт) по дну Финского залива на глубине 23 м проложен дюкер (водовод), по которому из г. Ломоносов (южный

¹² Источник: Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга, судостроительный кластер - http://gov.spb.ru/gov/otrasl/c_industrial/sudostroitelnyj-klaster

берег Финского залива) на остров самотеком поступает чистая питьевая вода. Дюкер (водовод) состоит из двух ниток, смонтированных из полиэтиленовых труб. Длина каждой нитки - 7,5 км, диаметр - 710 мм. Ежесуточно по дюкеру (водоводу), с материка на остров поступает около 12 тыс. м³ чистой воды. Рыболовство и аквакультура

Общая площадь рыболовных территорий составляет 89 900 га (урегулировано в постановлении комитета по агропромышленному и рыбохозяйственному комплексу Ленинградской области № 61 от 24.04.2009). На территории Ленинградской области функционируют примерно 147 предприятий рыбохозяйственного сектора (предприятия рыбной ловли, рыборазведения и обработки рыбы, организации, предоставляющие услуги любительского и спортивного рыболовства, а также оснащение аквакультур¹³). Научно-исследовательская поддержка рыбохозяйственных предприятий осуществляется *Государственным Научно-Исследовательским Институтом Озерного и Речного Рыболовства*, государственным унитарным предприятием «*Федеральный селекционно-генетический центр рыбоводства*» и *Научно-Исследовательским и Проектно-Конструкторским Институтом Развития и Эксплуатации Флота* (Гипрорыбфлот)^{14,15}. Существуют территории, на которых запрещено рыболовство, указанные в постановлении Федерального агентства по рыболовству № 393 (от 10.12.2008). Любительское и спортивное рыболовство в Ленинградской области осуществляется согласно „Правилам рыболовства для Западного рыбохозяйственного бассейна“, установленными в постановлении № 393 (от 10.12.2008) Федерального агентства по рыболовству. На основе выделенных квот для местных видов рыбы происходит отведение мест организациям, предоставляющим услуги любительского и спортивного рыболовства.

Аквакультура представлена следующими основными направлениями: товарное рыбоводство; рекреационная аквакультура; воспроизводство водных биоресурсов. Для товарного рыбоводства выделены участки в Выборгском районе.

Защита

В Финском заливе имеются бывшие опасные от мин районы, открытые для плавания всех судов. Плавание в таких районах рекомендуется по фарватерам и рекомендованным морским путям. Постановка на якорь разрешена только в отведенных для этого местах. Имеются многочисленные районы, запретные для плавания, постановки на якорь и лова рыбы, районы и полигоны боевой подготовки и

¹³ Источник: Социально-экономическая программа развития Ленинградской области 2012-2016

¹⁴ Источник: Официальный сайт комитета по агропромышленному и рыбохозяйственному комплексу Ленинградской области – <http://agroprom.lenobl.ru>

¹⁵ Источник: Официальный сайт государственной организации «Гипрорыбфлот» - <http://www.grf.spb.ru/>

другие специальные районы. . Исходя из этого существуют множество территорий, на которых запрещены движение, причаливание и рыболовство (Рисунок 6). Районы запретные для плавания, расположены рядом с военными объектами или объектами особой важности. В акватории Финского залива в прошлом веке проводились затопления опасных веществ. К северо-западу от о. Котлин на расстоянии около 5 км, установлены два района затопления взрывчатых веществ, суммарной площадью 2 км². Ещё один район затопления взрывчатых веществ расположен в 37 км на запад от г. Приморск, на расстоянии 15 км от российско-финской границы, площадью 2,7 км². (Рисунок 6).

Туризм и отдых

Развитие туристической сети происходит согласно основным положениям долгосрочной программы развития Ленинградской области с 2010 до 2015 гг. и других программ , а также документов территориального планирования Вдоль побережья имеются различные зоны отдыха федерального и регионального значения (Рисунок 6). В последнее время отмечено уменьшение зон отдыха в связи со строительством и оборудованием морских портов. В восточной части Финского залива, включая его острова, и на реке Нарва запланировано строительство марин. Кроме того, запланировано создание международного туристического центра на острове Гогланд. Перспективы имеет развитие морского яхтинга и водномоторного спорта, организация международных водных маршрута, связывающих Ленинградскую область и Санкт-Петербург с прибалтийскими странами.

Добыча ископаемых и энергии

На побережье Финского залива и Невской губы распространены строительные пески песчано-гравийный материал. . При добыче и переработке полезных ископаемых речь идет о песке из месторождений «Сестрорецкое», „Лондонская отмель“ (Ломоносовский муниципальный район) и «Стирсудденские банки» (Выборгский муниципальный район). Распределения полномочий на право пользования участками недр внутренних морских вод Российской Федерации, расположенных в Финском заливе Балтийского моря, для разведки и добычи строительных песков в соответствии с российским законодательством осуществляет Правительство Российской Федерации. Возведение возобновляемых источников энергии не ожидается из-за недостаточного финансирования/содействия.

Исследование и развитие

Исследовательская деятельность в российской части Балтийского моря прежде всего предназначена, с одной стороны, для изучения Балтийского моря и контроля воды, почвы, состояния побережья и биологического разнообразия специализирующимися на

экспедициях исследовательскими институтами и подразделениями ВУЗов. С другой стороны, исследовательская деятельность распространяется на производственные и инженерные измерения в рамках исследования специфических компонентов морской среды, производимой экологическими организациями (например, оценка совместимости с окружающей средой) или различными лабораториями или институтами, которые занимаются общим экологическим контролем или оценкой состояния рыбных запасов в Балтийском море.

Загрязнение Финского залива

Главными источниками загрязнения Финского залива являются (ср. Рисунок 6):

- Антропогенное загрязнение из диффузных источников: в результате вымывания удобрений с полей с поверхностным стоком в Финский залив в большом количестве попадают биогенные вещества, что приводит к эвтрофикации водоема;
- Точечные источники: выпуск городских и производственных сточных вод, свалки промышленных отходов в последние годы загрязнение от точечных источников значительно снизилось.
- Затопление и захоронение боеприпасов: выброс боеприпасов, в т.ч. химических, во время и после Второй мировой войны, затонувшие корабли, остатки взрывчатых веществ, а также поля минных испытаний на морском дне;
- Радиоактивное загрязнение, среди прочего потенциальная угроза от Ленинградской АЭС.

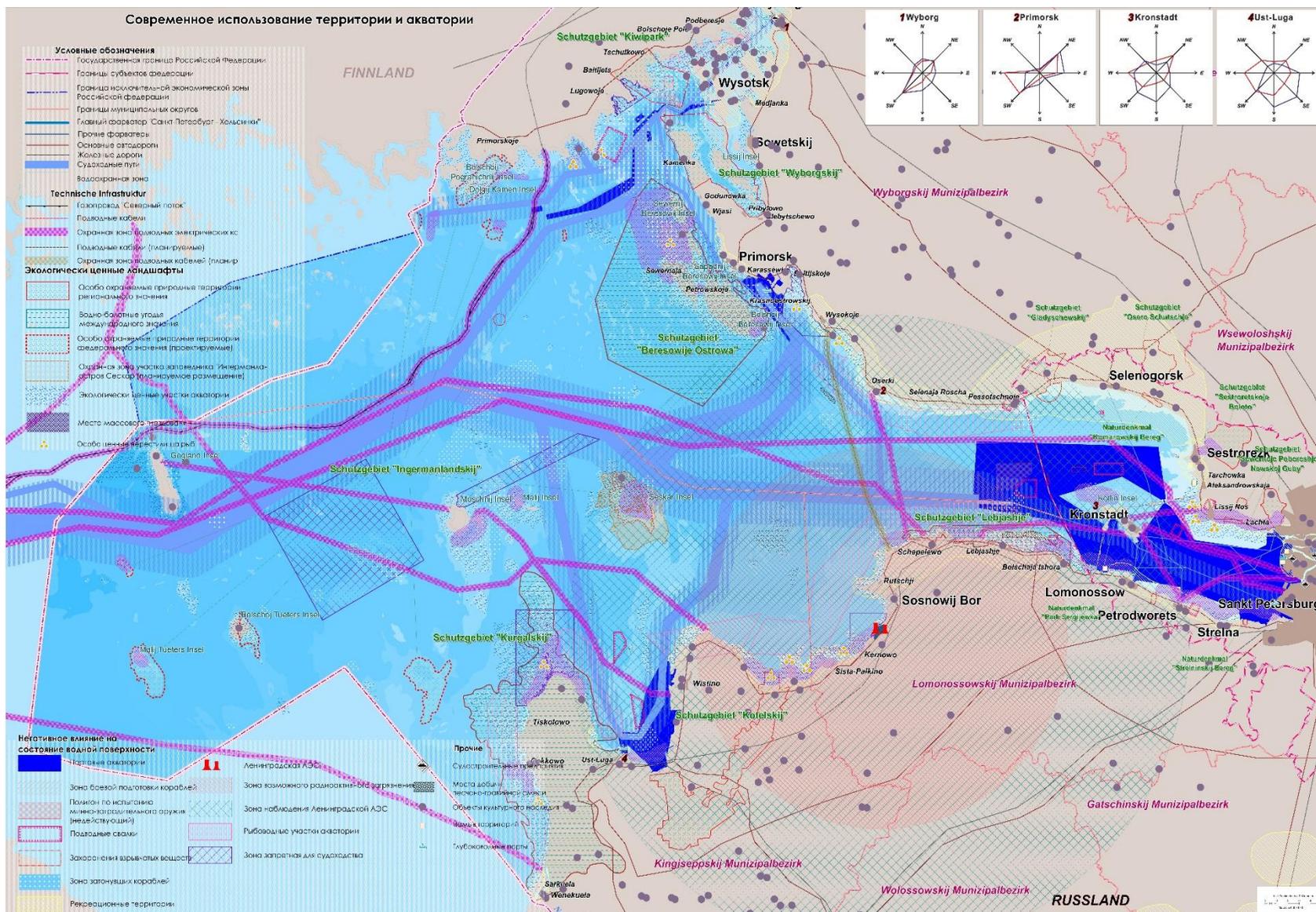


Рисунок 6: Действующие использования в восточной части Финского залива и прилегающих наземных территориях

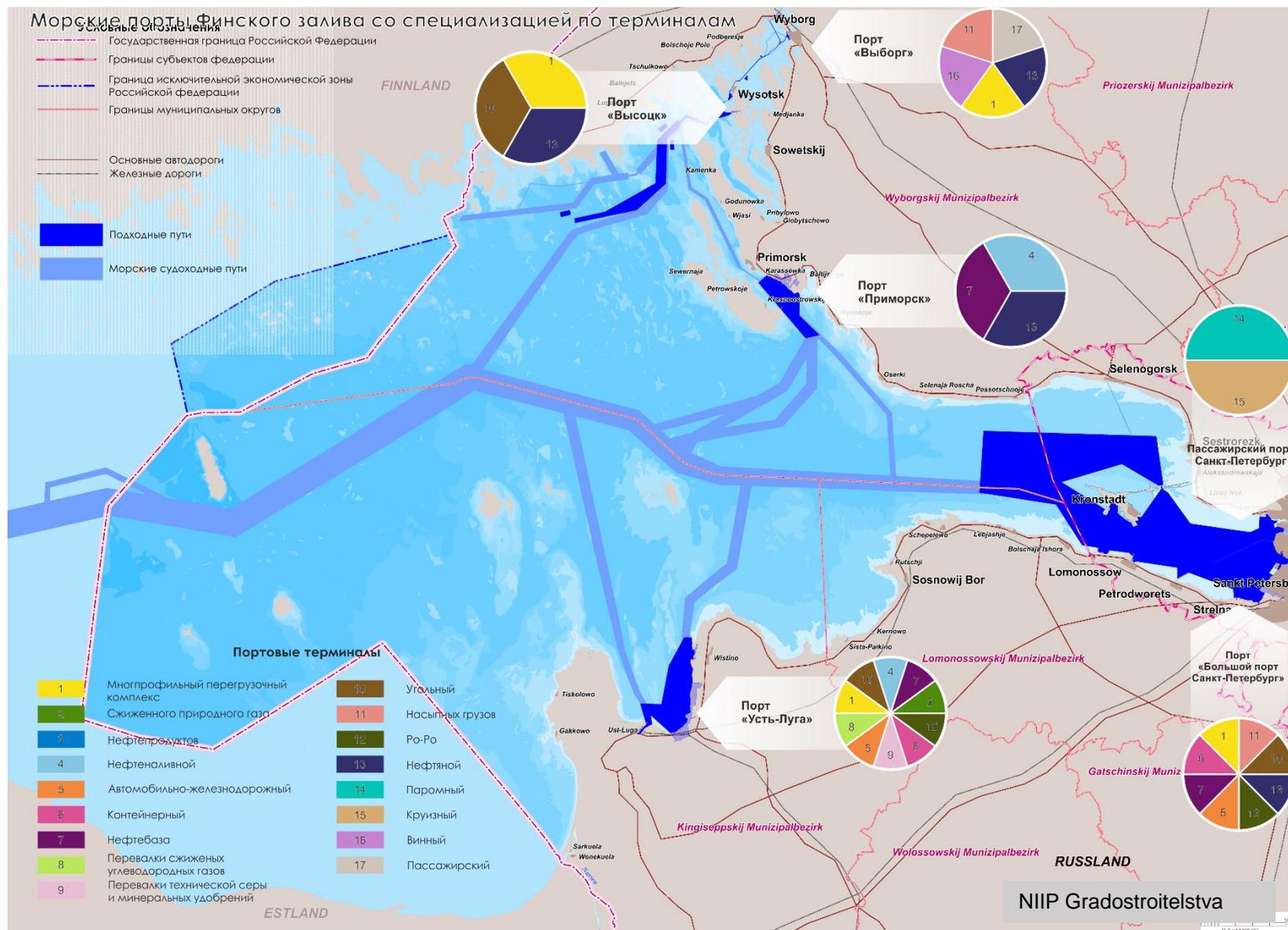


Рисунок 7: Морские порты и терминалы восточной части Финского залива

4 Анализ статуса-кво немецкой морской пространственной организации

В представленных планах пространственной организации речь идет о первом поколении планирования немецкой территории Балтийского моря. В случае планирования федеральной земли Мекленбург-Передняя Померания недавно вступило в силу уже второе поколение. Ниже намечен потенциал развития немецкой морской пространственной организации на основе первого полученного опыта.

Формирование дальнейших структур коммуникации

Из-за появления новых действующих лиц пространственного планирования производственный процесс должен быть апробирован пошагово, особенно при разработке планов пространственной организации для ИЭЗ, и должны быть найдены пути привлечения заинтересованных лиц и интеграции знания. С момента опубликования плана пространственной организации международные проекты внесли свой вклад в становление опыта и компетенций. Помимо этого, в особенности планирование федеральных земель может опираться на устоявшуюся систему планирования наземных территорий и расширить ее до области территориального моря с учетом специфических требований морских регионов. Кроме того, на данный момент отсутствуют такие институализированные структуры, как регулярный форум, на котором будут встречаться действующие лица и ответственные ведомства для обмена актуальной информацией и обсуждения новых веяний специально для немецкой морской пространственной организации. Это может способствовать среди прочего нахождению совместных решений и открытому диалогу и возникновению, таким образом, общего видения использования и защиты моря, например также при привлечении экспертов. Данный форум также предоставит возможность уравнять действующее соотношение сил и относительное влияние участвующих секторов.

Установление единых целей в ИЭЗ и территориальном море

Существенный недостаток сегодняшней системы планирования заключается также в том, что морское пространственное планирование разделено между различными ведомствами. Так, расхождение полномочий по территориальному морю и ИЭЗ может оказать влияние на снижение эффективности пространственно-организационного оформления на море. Без сомнения, конфликты использования и охраны, а также морские ландшафты, не останавливаются на границе между территориальным морем и ИЭЗ. Для пространственной организации, которая будет более сообразна межотраслевому согласованию требований как в области суши и

моря, так и между территориальным морем и ИЭЗ, имеет смысл существование единого ведомства (Janssen et al. 2016).

Подход к морскому пространственному планированию в территориальных водах отличается от подхода в ИЭЗ в связи с различающейся основополагающей философией и неравными условиями, возникающими при разработке плана (KÄPPELER et al. 2012). Федеральное Ведомство Судоходства и Гидрографии осознанно выбрало подход, отличающийся от подхода федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания, т.к. в Мекленбурге – Передней Померании на передний план планирования выходило развитие побережья. Так, там прежде всего определялись территории охраны природы, добычи песка и известняков и туризма. Строительство парка ветроустановок в территориальных водах допускается только в «пригодных территориях». Регулирование судоходства в программе пространственного развития земли Мекленбург – Передняя Померания не предусмотрено¹⁶. Обеспечение безопасности и легкости морского движения и распределение дальнейшего развития морской инфраструктуры являются, напротив, приоритетами общего пространственного планирования в ИЭЗ.

Различные подходы отражаются среди прочего в том, что для строительства ветроэнергетических установок необходимо определение приоритетных территорий, на которых исключены использования, препятствующие ветроэнергетике. Вместе с данной приоритизацией, на определенных территориях ИЭЗ разрешено использование ветроэнергетикой и вне территорий приоритетного использования, прежде всего для достижения Федеральным Правительством цели защиты климата и оборудования для оффшорной ветроэнергетики¹⁷. Это противоречит вышеназванным положениям для территориальных вод Мекленбурга – Передней Померании, согласно которым установка ветроэнергетических комплексов разрешена только в определенных в процессе пространственной организации пригодных территориях.

Учет морских особенностей

Наряду с улучшением кооперации между различными действующими лицами морской пространственной организации и лучшим согласованием планирования ИЭЗ и территориальных вод, следующую задачу представляет приведение системы планирования в соответствие с особенностями морского пространства. В целом, представляется, к примеру, возможным пространственная организация в соответствии

¹⁶ Информация основана на Программе пространственного развития федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания 2005г. Нужно принять к сведению, что данная программа был дополнена летом 2016 г. Однако изменения не могут быть учтены в рамках данного проекта, т.к. доработка содержания была произведена до вступления в силу новой программы.

¹⁷ Использование 25.000 МВт до 2030г.

с трехмерностью моря. Так, охраняемые компоненты в некоторых областях могут быть пространственно обеспечены на всех трех уровнях, а в других областях только на одном уровне (Janssen et al. 2016). Также с учетом закрепленных в § 2 Пункт 2 Закона о пространственной организации основных положениях пространственной организации, действующих на федеральном уровне, значимым является согласование со специфическими морскими требованиями, т.к. принятые положения по большей части приспособлены к условиям суши (Janssen et al. 2016). В связи с этим, необходима не только конкретизация планов пространственной организации, но и необходимо произвести существенные дополнения в тексте закона.

Обеспечение расширенной комплексной системы охраняемых территорий

При дальнейших шагах пространственной организации относительно обращения с охраняемыми компонентами территории охраны моря тоже могут быть частью общей стратегии, дополнительно включающей буферные зоны в охраняемые территории. В данных зонах тогда были бы исключены использования, не совместимые с целями сохранения. Кроме того, данные системы охраняемых территорий должны быть образованы таким образом, чтобы они учитывали потребности биотопного сообщества в соответствии с требованиями европейских директив. В связи с этим необходимо детальное исследование в малых масштабах, показывающее насколько морские экосистемы зависимы от защищенных пространственной организацией систем биотопных сообществ (проходимее, малобарьернее, чем территории суши). Однако уже сейчас могут быть определены обширные координаты сообществ, например миграционные пути определенных видов и видовых групп (авифауна, морские млекопитающие и т.д.), и защищены и охраняемы как безбарьерные коридоры достаточного измерения (Janssen et al. 2016).

Непрерывное расширение базы данных

Предусмотрены достаточные знания об условиях и потребностях окружающей среды морской территории. Управление, основывающиеся на экосистемах непосредственно, или также оценка пространственного и временного влияния воздействий на окружающую среду, например кумулятивных эффектов, обуславливают, в отличии от настоящего состояния, более широкую и содержательную базу данных (ARL 2013). В соответствии с этим имеется множество проектов, ориентированных на немецкие морские территории или на всю территорию Балтийского моря, которые направлены на улучшение состояния данных экологической отрасли.

5 Организационно-методические и содержательные указания по морскому пространственному планированию в Российской Федерации с учетом применения и апробации в пилотном регионе

В то время как в Германии уже разработаны первые планы пространственной организации, в России еще не существует комплексного морского планирования. Определение пространственных областей в Германии происходит преимущественно соответственно определенным категориям пространств. Данные категории могут затрагивать соответствующие пространственные предписания отраслевого планирования (например, территории охраны природы, территории охраны воды) или быть заново определены на основании пересекающихся пространственных требований. В России существует возможность установления так называемых «Территорий с особыми условиями использования» на основе секторальных предписаний.

Немецкий опыт процессов привлечения (особенно привлечение общественности) в процедуру разработки плана может быть учтен в концепции реализации морского пространственного планирования в России. В связи с этим, потенциально также предлагается больший учет неформальных инструментов (например, КУПЗ) в формальных процессах планирования. В процессе реализации морского пространственного планирования также необходим постоянный учет принципов экосистемного подхода.

У обоих государств имеется опыт учета экологических требований при пространственном планировании территорий, который может быть использован в морском пространственном планировании. В отличие от многоуровневого территориального планирования, морское пространственное планирование как в России, так и в Германии, происходит только на одном уровне, что предъявляет особые требования к детализации содержания планов. Последовательное увеличение доступности знаний и данных на всем пространстве Балтийского моря представляет собой для обоих государств важную основу формулирования будущих экологически значимых требований пространств. В целом, проектирование существующих концепций охраны и имеющихся руководящих начал и основных положений планирования в России и Германии еще частично определены. Они должны быть последовательно согласованы с морским пространством и, при необходимости, расширены в соответствии с требованиями.

В исследуемых областях имеются схожие требования к морскому пространству, в то время как виды использования оцениваются отчасти по-разному. Здесь играют роль

национальные стратегические интересы (В Германии, например, содействие ветроэнергетике, в Российской Федерации, например, добыча нефти и газа), а также различные экономические интересы (в Германии, к примеру, туризм; в Российской Федерации, к примеру, судостроение). В данные рамочные условия должны быть, наконец, включены интересы охраны окружающей среды. Для нахождения баланса между охраной и использованием моря в рамках экосистемного подхода необходимы подходящие инструменты и плановый механизм регулирования, которые будут введены в рамки закона и рамки ценности.

В целом, можно заключить, что **внедрение морского пространственного планирования** в Российской Федерации может происходить с учетом опыта территориального планирования, а также на основе следующих аспектов:

- Действующие правовые основы в области морского права,
- Устойчивое экологическое управление, основывающееся на экосистемном подходе,
- Международный опыт морского планирования (особенно на территории Балтийского моря).

Главной целью будущего морского пространственного планирования является рациональная и эффективная организация морского пространства, в то время как охрана природы должна быть в высоком приоритете. Следующие задачи должны быть выполнены для достижения запланированной цели в Российской Федерации:

- Урегулирование различных морских функций и использований и их отношений с другими функциями и использованиями, связанными с морским пространством (принятие во внимание взаимодействия между сушей и морем),
- Определение поля ответственности различных уровней с учетом предписаний использования морского пространства,
- Развитие нормативных и методологических основ морского планирования.

Высокое значение также имеет согласование морского планирования с различными видами градостроительной деятельности, урегулированными в градостроительном кодексе¹⁸. Для поддержания устойчивого развития **пилотного региона** необходимо согласование документов территориального планирования с новыми документами комплексного морского планирования. К вопросам, требующим совместных решений и

¹⁸ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004

управления в документах территориального и морского пространственного планирования (НИИП Градостроительства 2012 г), среди прочего относятся:

- Предотвращение загрязнения вод Финского залива речными стоками,
- Установление особо охраняемых природных территорий, которые охватывают территории моря и побережья охраняемых водных объектов,
- Выделение и соблюдение специальных категорий защиты природных систем с ограничением экономической деятельности,
- Создание транспортной сети и определение местоположения для портов,
- Прокладка подводных коммуникаций (трубопроводы, кабель) и определение точек пересечения для передачи соответствующим наземным инфраструктурам,
- Развитие аквакультур и определение местоположения для промышленной подготовки и переработки сырья,
- Использование прибрежной территории для отдыха.

5.1 Рекомендации к организационно-методическим аспектам учета экологических требований

Разработка независимого отраслевого вклада в аспекты охраны природы и окружающей среды в пространстве планирования

Для первого поколения планов морской пространственной организации в России рекомендована первичная интеграция отраслевого экологического планирования, что означает раннее включение экологических аспектов в проект плана, который может быть многократно согласован в процедуре разработки, для уменьшения существенных воздействий на окружающую среду. Для этого необходимо тесное сотрудничество ведомств по планированию и окружающей среде и предусмотрительное вовлечение организаций и других экологических действующих лиц. Так как в случае первичной интеграции отраслевого экологического планирования не существует обособленной отраслевой экологической концепции, высокие требования предъявляются к качеству экологических документов, разработанных в процедуре планирования. Данные требования могут быть реализованы в рамках стратегической экологической оценки или в форме независимого планового отчета, относящегося к отрасли защиты природы.

Долгосрочной целью является разработка самостоятельного отраслевого экологического доклада для российской части Финского залива. В отличие от экологического доклада в рамках СЭО и заключения экологической экспертизы, такой доклад разрабатывается независимо от процедуры планирования, а также обновляется в независимости разработки плана. Подобно «морскому» ландшафтному плану, таким

образом возможна постановка «целей охраны природы и ухода за ландшафтом [...] в качестве основы предусмотрительных действий [...], пространственно-значимое закрепление требований и мероприятий для реализации данных целей и их обоснование» (см. ст. 8 закона «Об охране природы» ФРГ). Так, независимо от разработанных планов морской пространственной организации, природное пространство можно анализировать относительно его экологического оснащения и потенциала и представить цели, потребности и мероприятия с точки зрения охраны природы и окружающей среды. Кроме того, необходима регламентация, которая обяжет к учету конкретных целей, потребностей и мероприятий при разработке планов морской пространственной организации по мере их значимости для пространства. Это будет соответствовать вторичной интеграции экологического отраслевого планирования в морское пространственное планирование и может быть внедрено во второе поколение планов морской пространственной организации.

Следующей задачей морского экологического планирования является перенятие, наряду с секторальными задачами охраны природы и окружающей среды (например, защита, уход и развитие видов и биотопов), также и направленных на данную цель других задач. Данные задачи состоят в том, чтобы разработать важные основы принятия решений для других секторальных отраслевых нужд (например, транспорт, энергоснабжение) в рамках взаимного взвешивания. На основе вклада секторов отраслей, оценивающего нагрузку и загружаемость природного баланса, можно оценить воздействие существующих и запланированных требований и использований на природный баланс и морской ландшафт. При учете описанного выше отраслевого экологического доклада, будет возможно принять решения в вопросе экологической совместимости и специфического секторального использования пространства (Gaede & Härtling 2010).

Привлечение общественности

В России также уже существует опыт привлечения общественности относительно экологической оценки и территориального планирования на муниципальном уровне. При этом, на практике происходит только формальный учет замечаний, которые направлены, к примеру, на затрагивание прав соответствующих лиц. Такое разграничение должно быть устранено в морском пространственном планировании посредством учета и взвешивания всех возможных требований. Соответственно, при разработке планов пространственной организации необходимо согласование и учет всех требований. В идеальном случае должен проводиться прозрачный процесс принятия решений, в котором, между прочим, публикуется документация процесса (см., например, Мекленбург-Передняя Померания). Также должен быть проведен второй круг привлечения при изменениях в проекте плана. Второй круг привлечения следует интегрировать во вторую ступень экологической оценки, после

внесения изменений в документацию ОВОС, представляя измененный проект плана к обсуждению еще раз. В процедуре разработки плана во втором круге привлечения получение замечаний будет ограничено „затронутой изменениями общественностью, а также затрагиваемыми требованиями общественности официальными инстанциями“, если при изменениях проекта плана „не затронуты основные показатели планирования“ (§ 10 Пункт 1 Положение 4). Схожая процедура допустима и в России.

В целом, с помощью предложенных мероприятий могут быть укреплены права участия и сотрудничества граждан. Это играет важную роль при охране окружающей среды, т.к. общественность может придать вес общим интересам «охраны природы и окружающей среды» и может быть противоположным полюсом экономических требований (UBA 2016). Всеохватывающий и ясный процесс привлечения способствует, как правило, взвешанным государственным решениям устойчивой пространственной организации.

Привлечение общественности должно происходить на всех административных уровнях, для которых установлены планы морской пространственной организации, на федеральном уровне, таким образом, точно также, как и на уровне федеральных субъектов. Также важно проинформировать общественность перед разъяснением проекта плана о месте, длительности и состоянии разъяснения. При разработке „интегрированного плана моря“ в рамках данного пилотного проекта следует, к примеру, оповестить общественность в муниципальных корпорациях побережья Финского залива таким же образом, как при разработке территориального плана (объявление на сайте правительства, опубликование печатных материалов на муниципальном уровне, вывешивание в ведомствах). Кроме того, целесообразными являются различные формы привлечения: от письменного высказывания мнения, через онлайн-формуляры, до информационных мероприятий, на которых исполнители проекта и заинтересованные лица могут общаться друг с другом.

Согласование морских планов друг с другом и с территориальным планированием

Третим организационно-методическим аспектом является согласование планов различных уровней между собой и морских планов с территориальными планами. Это относится как к содержанию планов, так и к общему целеполаганию. Как было упомянуто в главе 4, основным вызовом имеющейся системы планирования в Германии является разделение морского пространственного планирования между разными ведомствами. Для морского пространственного планирования, которое будет удовлетворять требованиям согласования как в области суша – море, так и между территориальным морем и ИЭЗ, в России имеет смысл существование единого ведомства, например на уровне субъектов Федерации. Другим опорным пунктом для согласованной морской пространственной организации на различных

административных уровнях и гармонизации морского и территориального планирования являются имеющиеся органы, такие как морская коллегия и морской совет.

Определение обязательности плановых положений

После принятия федерального закона «О морском планировании в Российской Федерации» схемы морского пространственного планирования обязательны к исполнению как стратегические документы планирования, как только они разработаны и одобрены. Установленные использования и предписания для функциональных зон должны строго соблюдаться. Необходимо учитывать, нужно ли законодательно определять дифференциацию относительно обязательности исполнения отдельных предписаний плана. Данная дифференциация может происходить, к примеру, сходно с основными положениями и целями пространственной организации в Германии и ориентироваться, таким образом, на пространственные и предметные определенность или определимость плановых положений. Согласно данной концепции, например, пространственно ограниченные зоны должны приниматься во внимание во всех пространственно значимых стратегических планированиях, тогда как общие указания для развития, организации и обеспечения безопасности морского пространства должны быть учтены как предписания в процессе взвешивания и рассмотрения решений и, при необходимости, операционализированы для соответствующего пространства планирования. С помощью интергации нормативного определения в закон морского пространственного планирования можно придать больший вес общим указаниям, которые будут приняты в документах будущего морского пространственного планирования.

Основание коммуникационных структур

Для содействия согласованной морской пространственной организации рекомендовано формирование коммуникационных структур для действующих лиц и ответственных ведомств морского пространственного планирования. В данной функции может выступать регулярно проводимый форум для открытого диалога между ведомствами и действующими лицами, обмена информацией, также привлекающий экспертов и общественность. В процессе участия различных заинтересованных групп и неформальных дискуссий могут возникать новые идеи, которые могут быть развиты до руководящих начал и концепций конкретных процессов пространственного планирования.

Раннее привлечение ведомств и организаций

В целом, для эффективного процесса планирования имеет смысл привлечение ведомств и организаций на ранних этапах разработки планов и программ. Таким

образом уже на ранней стадии могут быть учтены важнейшие требования и потенциальные конфликты.

На данный момент данная реализация представляется сложной. На ранней фазе планирования определенного проекта происходит согласование только между исполнительными ведомствами, представителями секторов и исполнителями проекта. Общественные интересы учитываются только на основании утвержденных документов планирования. Экологическая оценка происходит своевременно уже в процессе планирования и согласно предписаниям экологических ведомств, но согласование проекта происходит только на последующих более поздних этапах планирования.

Так как морское пространственное планирование ориентировано на другие отрасли и должно быть менее ориентировано на сектора, необходимо нахождение подходящих путей равноправного привлечения различных ведомств, организаций и представителей использований с требованиями к морю на ранней стадии разработки плана. Только таким образом может эффективно происходить согласование пространственно значимых планирования и мероприятий в море и уравнивание охраны и защиты морских ресурсов. При позднем определении интересов использования или потребностей защиты значительные изменения проекта плана как правило требуют больших материальных и временных затрат.

Межгосударственное привлечение

При трансграничных воздействиях для разработки морского пространственного плана необходимо привлечение в экологическую оценку затрагиваемых соседних государств. Соответствующие предписания содержит Конвенция Эспо и упомянутый Киевский протокол. Конвенция еще не ратифицирована в России, однако при межгосударственном воздействии Россия уже ориентируется на предписания данного соглашения. Это закреплено в имеющихся предписаниях Государственного комитета по охране окружающей среды «Об оценке воздействий запланированной экономической и прочей деятельности на окружающую среду Российской Федерации». Необходима окончательная ратификация, при этом для межгосударственного привлечения в законодательных предписаниях должна быть предусмотрена ранняя фаза планирования.

В перспективе в пилотном регионе Финского залива на основе конкретного примера должны быть апробированы различные инструменты межгосударственного привлечения (обсуждения ведомств, семинары, форумы и т.д.), в случае если в рамках анализа разработки концепций использования пространства появятся подходящие примеры.

Также, независимо от процессов планирования, активный обмен с другими сопредельными государствами Балтийского моря по вопросам морской пространственной организации может положительно влиять на новое морское направление стратегического планирования в России. Многие государства Балтийского моря находятся в данный момент в процессе разработки планов для их территориальных морей и ИЭЗ и регулирования соответствующей ответственности и процедур. Усиленное привлечение комиссий, таких как рабочая группа ХЕЛКОМ ВАСАБ МПП, или также увеличение интенсивности двусторонних обсуждений с соседними государствами может внести свой вклад в появление значимых наработок оформления собственных планов и процессов и законодательное урегулирование.

Учет рекомендаций ХЕЛКОМ ВАСАБ

По возможности должны быть учтены принципы морского пространственного планирования (ХЕЛКОМ и ВАСАБ 2010) и основные пункты операционализации экосистемного подхода (ХЕЛКОМ и ВАСАБ 2015) ХЕЛКОМ и ВАСАБ. С одной стороны, они ориентируют на достижение большей когерентности при развитии систем морского пространственного планирования в регионе Балтийского моря. С другой стороны, возникает общее понимание, как именно экосистемный подход может быть применен в странах Балтийского моря при разработке плана морской пространственной организации в соответствии с действующими законами пространственного планирования.

Следующие пункты должны коротко охарактеризовать состояние реализации и требования согласования в российском контексте.

1. Устойчивое управление

Уравновешивание экономических, экологических, социальных и прочих интересов при определении пространства

Основным принципом территориального планирования является сохранение устойчивого развития территории. Согласно определению, в Градостроительном кодексе это включает в себя предоставление безопасных и удобных условий человеческой деятельности, ограничение негативных воздействий экономической и других видов деятельности и рациональное использование природных ресурсов во благо сегодняшнего и будущих поколений. Однако с помощью фрагментации аппарата управления на всех территориальных уровнях с преимуществом отдельного ведомства, как правило, практически не представляется возможным согласование интересов ведомства посредством территориального планирования. Поэтому на практике уравновешивание экологических, социальных и других интересов является сложным. В связи с этим большое значение имеет образование нового ведомства и

наделение его необходимыми полномочиями для перенятия названных функций согласования и уравнивания.

2. Долгосрочные перспективы и цели

Долгосрочная перспектива относительно целей и экологических, социальных, экономических и территориальных воздействий

Долгосрочно устойчивые использования не должны ставиться под сомнение из-за краткосрочно достигаемых преимуществ

В рамках стратегического планирования в Российской Федерации разработано множество документов, ориентированных на длительное время. Действующие стратегические документы рассчитаны, например, иногда до 2030 или 2035 гг. (например, развитие портов, транспорт, энергетика). Уже закреплённая в российской системе стратегическая перспектива в планировании идет на пользу реализации принципа.

3. Предупредительный принцип

Деятельность, которая согласно актуальному состоянию науки может привести к существенному и неоспоримому воздействию на морскую экосистему и последствия которой частично или полностью нельзя предусмотреть на данный момент, требует особо тщательных исследований и взвешивания рисков

Предупредительный принцип еще не достаточно реализован в российском планировании. Как и в Германии он часто используется для предотвращения опасности. Однако теоретически при экологической оценке (ОВОС) и экологической экспертизе уже имеются инструменты для применения более выраженного предупредительного подхода.

4. Участие и коммуникация, доступность

Вовлечение всех значимых ведомств и заинтересованных групп, а также общественности в раннюю стадию процесса планирования; обсуждение результатов; открытые и доступные процессы планирования

КУПЗ может поддержать процесс участия и коммуникации

Как уже было изложено в предыдущих частях данной главы, в реализации данного пункта в Российской Федерации еще имеются пробелы. На муниципальном уровне территориального планирования уже имеется опыт привлечения общественности. Это должно быть использовано и оптимизировано в концепции будущего морского пространственного планирования.

5. Наиболее доступные данные и информационная база

Основы планирования должны быть наиболее доступной и охватывающей информацией высокого качества, разделяемой всеми

Расположение и развитие использований должны основываться на наиболее новом состоянии знания об экосистемах и защите компонентов морской экосистемы

Для плановой переработки пилотного региона составлена база данных. При этом возникали существенные проблемы, т.к. данные находились отдельно друг от друга в разных ведомствах и учреждениях и, на данный момент, нет доступа к информации или она является платной. Для образования современной инфраструктуры данных и высокого уровня доступности информации создана информационная система территориального планирования (ФГИС ТП). Не существует аналогичного портала данных в области охраны окружающей среды и природы.

6. Транснациональные координация и консультация

Развитие морского пространственного планирования в общевалтийском диалоге, координация и согласование между сопредельными государствами Балтийского моря
Межсекторальный диалог между всеми прибрежными государствами, заинтересованными и компетентными действующими лицами
При развитии и изменении морских пространственных планов необходимо учитывать возможную перспективу пространства Балтийского моря

Транснациональная координация и консультация происходит в рамках экологической оценки. Однако данный принцип еще не реализован при развитии стратегий и планов регионального развития планирования.

7. Когерентное территориальное и морское пространственное планирование

Тесная связанность и взаимное согласование и поддержка пространственного планирования на суше и на море
Гармонизация правовой системы таким образом, что системы управления на суше, также как и на море, открыты для обращения с пространственными требованиями, проблемами и возможностями, а также формирования синергии
Усиление синергии с помощью КУПЗ во всех сопредельных странах Балтийского моря и в трансграничных рамках

Морское пространственное планирование, особенно в прибрежных зонах, логически связано с территориальным планированием на суше. Последнее уже имеет методическое и правовое оформление, таким образом, имеющаяся методология может быть использована при развитии документов морского планирования. Это по меньшей мере предоставляет хорошую основу для реализации вышеназванного принципа. Однако непосредственное осуществление зависит также от качества процессов кооперации и консультации между действующими лицами и носителей права принятия решения в морской и наземной областях.

8. Плановый учет и специфические требования различных территорий

Признание свойств и особых условий различных частных пространств Балтийского моря и их пригодных территорий

Потребность в суб-региональном планировании, подстроенного под данные частные пространства и их специфические цели
Стремление к межэкосистемной когерентности

Плановый учет специфических характеристик территории происходит главным образом на стадии разработки плана морской пространственной организации, на которой определяются цели планирования, а также собираются, обрабатываются и анализируются данные по планируемой территории. Целью является учет особых условий планируемых частных пространств Балтийского моря (например, пилотный регион Финского залива) для принятия их во внимание при дальнейшем развитии проектного предложения.

9. Непрерывное планирование и адаптация

Постоянная адаптация планирования к изменяющимся условиям и требованиям
Распознавание непредвиденных воздействий и улучшение плановых данных и методов

Мониторинг и оценка на базе и в качестве составной части региональных контроля и оценки (проводится региональными организациями)

Морские и территориальные планы являются объектом адаптации, т.к. необходимо учитывать изменяющиеся условия и новые требования: на основе контроля реализации предписаний плана и изменения количественных показателей окружающей среды производятся изменения существующих документов. Измененный плановый документ снова подлежит одобрению.

10. Рассмотрение альтернатив

Развитие приемлемых альтернатив для нахождения решений по снижению негативных экологических или других воздействий (включая воздействие на экосистемные ресурсы и услуги)

В российской плановой системе альтернативы рассматриваются при развитии концепции стратегических документов, выборе специфического пространственного развития и выборе местоположения для определенного объекта в рамках экологической оценки. Исходя из этого, необходимо учитывать данный принцип при методической и законодательной реализации стратегической экологической оценки, наряду с названными в протоколе СЭО Конвенции Эспо аспектами.

11. Определение услуг экосистемы

Обеспечение оценки социоэкономического эффекта и потенциала с помощью определения имеющихся услуг экосистемы

Этот пункт операционализации экосистемного подхода в морское пространственное планирование еще не применяется в российской системе планирования. Однако сравнительно новый концепт услуг экосистемы в будущем может быть более исследован. Также данный принцип может быть учтен с помощью внесения услуг экосистем в методику реализации СЭО. К примеру, в соответствующих постановлениях проведения может быть закреплена необходимость интергации информации об услугах экосистемы в экологический отчет в качестве значимых аспектов непосредственного

состояния окружающей среды. При этом, точность должна соответствовать имеющемуся состоянию знания и актуальности возможных методов оценки.

12. Сведение к минимуму и уравнивание

Избегание, сведение к минимуму и, по возможности, полная компенсация существенных негативных воздействий, вызванных реализацией плана

Будущее морское планирование при разработке плана будет включать в себя двухступенчатую экологическую оценку (ОВОС и экологическую экспертизу), с помощью которой среди прочего можно будет избежать негативных воздействий предписаний плана на охраняемые территории и места культурного наследия. Разработка соответствующих методических основ является дальнейшей частью рабочего пакета данного проекта.

13. Комплексное рассмотрение

Учет различных воздействий на экосистему, вызванных человеческой деятельностью и взаимодействием между человеческой деятельностью и экосистемой, с одной стороны, и между различной деятельностью, с другой стороны (включая прямые/косвенные, кумулятивные, краткосрочные и долгосрочные, длительные/временные и позитивные/негативные эффекты, взаимоотношения между сушей и морем)

В результате ограниченных знаний об экосистемном взаимодействии и кумулятивных эффектах множества одновременно проводимых в море действий операционализация данного пункта на практике в России, сходно с ситуацией в Германии (ср. Таблица 1 в главе 2.1), представляется сложной. В экологической оценке планов и программ соответствующая информация о взаимодействии может, в зависимости от состояния знания, относиться только к некоторым аспектам экосистемы (например цепь питания). Детализация информации должна соответствовать актуальному состоянию знания.

14. Субсидиарность и когерентность на всех уровнях планирования

Реализация морского пространственного планирования с применением экосистемного подхода как руководящий принцип на соответствующих уровнях планирования
Обеспечение когерентности между уровнями планирования

Морское планирование будет ориентироваться на иерархическую систему Российской Федерации, которая состоит из федерального, регионального и муниципального уровней. Порядок развития документов морского планирования с учетом принципа subsidiarity может быть сформирован, например, следующим образом:

- Морское пространственное планирование на федеральном уровне (включая планирование в ИЭЗ),
- Морское пространственное планирование на региональном уровне (субъекты

Федерации) с учетом принятых на федеральном уровне решений

- Глава «Морское пространственное планирование» в документах планирования муниципальных образований, включающих границы морских территорий (или имеющих общественный интерес в связи с граничащими морскими территориями)

5.2 Рекомендации к содержательным аспектам учета экологических требований

Утверждение инструментов пространственного планирования для выделения охраняемых зон

Наряду с особо охраняемыми зонами также рекомендуется утверждение инструментов пространственного планирования для выделения охраняемых зон. Данное утверждение может опираться, например, на систему зон приоритетного и ограниченного использования и пригодных зон или включать в себя другую систематизацию, адаптированную к российской системе планирования. Преимущество заключается, во-первых, в том, что охраняемые территории дополнительно защищены пространственно-организационно и, во-вторых, в том, что охране природы отдается приоритет также и относительно пространственно-организационно ограниченных территорий вне имеющихся охраняемых территорий. Данные новые инструменты и их действие в отношении пространственно значимых использований должны быть законодательно определены.

Главным методом морского пространственного планирования в России согласно актуальному состоянию знания будет функциональное зонирование. В рамках апробации на пилотном регионе запланировано установление границ следующих зон:

- Зоны приоритетного государственного использования (судоходство, морские порты, территории военных испытаний),
- Зоны использования, в которых разрешена различная установленная морская деятельность,
- Территории охраны моря, включая особо охраняемые природные территории и экологически значимые водные территории, объекты культурного наследия,
- Запретные территории и территории с ограниченным использованием (территории охраны воды, коммуникации, искусственные структуры, хранилища неядерных и химических отходов).

Таким образом, категории пространства определены сходно с немецкими территориями приоритетного и ограниченного (территории защиты моря)

использования. Подлежит проверке, могут ли отдельные центральные части особо охраняемых природных территорий или другие территории с значительной экологической функцией (например, значимые места отдыха морских и перелетных птиц) иметь приоритетный статус с точки зрения пространственного планирования.

Постоянное усовершенствование и опубликование экологической базы данных

Дальнейшее исследование окружающей среды в российских морских территориях необходимо для постоянного расширения базы данных в качестве фундамента планирования. Чем больше известно о, например, распространении, сензитивности и охраняемости природных ресурсов в определенных пространствах плана и о взаимоотношениях в морской экосистеме, тем лучше будет происходить оценка экологических воздействий и кумулятивных эффектов. Экологическая информация может тогда быть доступной для процессов планирования (например, через Интернет-портал, Рисунок 8), вследствие чего решения об использовании и охране морских территорий будут происходить на основе наиболее доступной информационной базе.

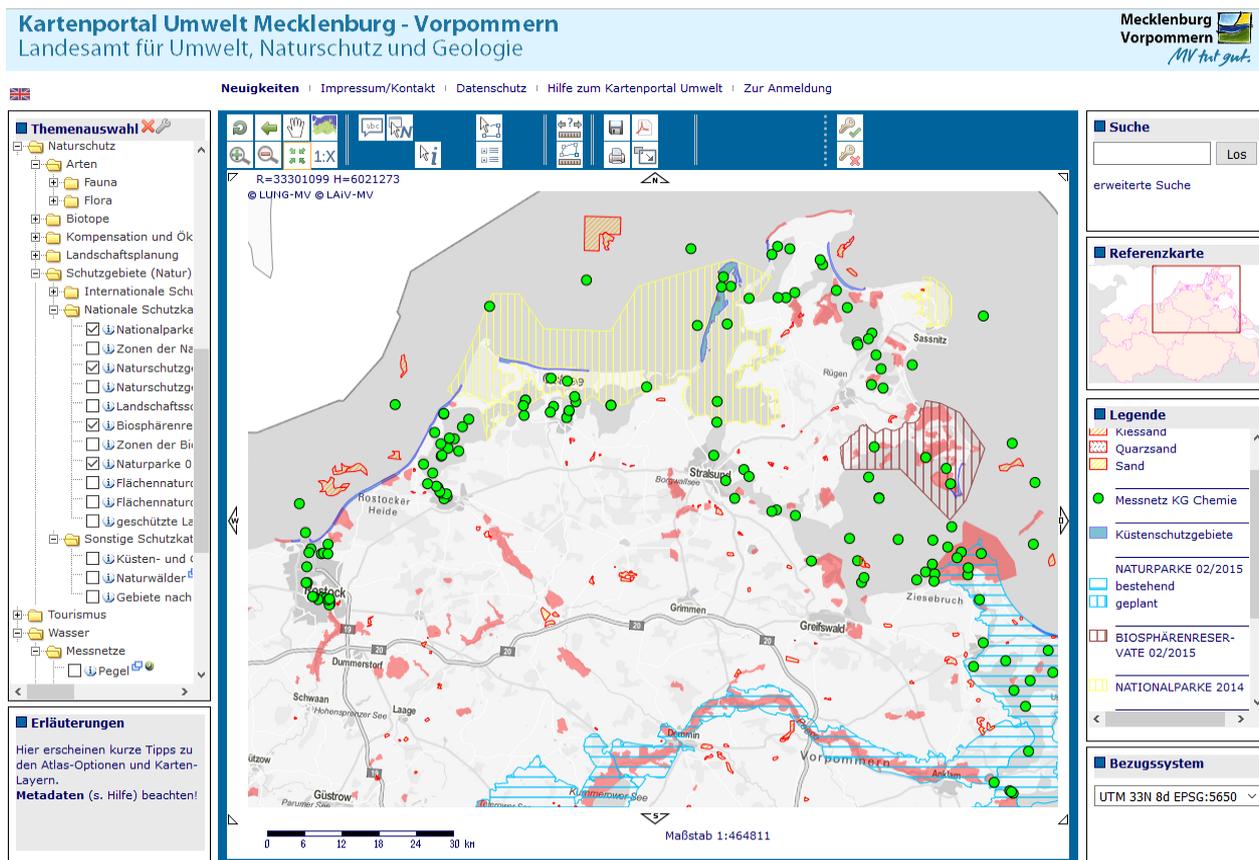


Рисунок 8 Интернет-портал карт Федеральной службы окружающей среды, защиты природы и геологии земли Меклебург-Передняя Померания (LUNG M-V 2016), который отображает для территориального моря среди прочего местонахождение охраняемых территорий, места замеров и месторождений и содержит информацию по данной тематике

5.3 Заключение

Предлагаемые рекомендации, в целом, применимы в России, что связано с большим потенциалом как пилотного региона, так и морского пространственного планирования во всей России. Принятие проекта закона об урегулировании морской деятельности и морского пространственного планирования, а также подписание протокола СЭО и внедрение его принципов в экологическое законодательство будут содействовать развитию устойчивого и эколого-ориентированного управления природой в России. Кроме того, данные мероприятия укрепляют роль России в трансграничном контексте.

6 Список источников

- ARL – Академия исследования пространства и регионального планирования, Лейбниц-форум по пространственным наукам (2013): Морская пространственная организация. Положение интересов, правовое положение, практика, дальнейшее развитие. Отчеты о научно-исследовательской работе ARL 1. Ганновер. 89 с.
- ARL – Академия исследования пространства и регионального планирования, Лейбниц-форум по пространственным наукам (2016): Отраслевое планирование (пространственно значимое) – на: <http://www.arl-net.de/lexica/de/fachplanung-raumbedeutsame?lang=en> (Запрос: 13.01.2016).
- BMUNR – Федеральное министерство экологии, охраны природы и безопасности ядерных реакторов (2006): Комплексное управление прибрежными зонами в Германии – Национальная стратегия для комплексного управления прибрежными зонами (Инвентаризация, состояние на 2006). Решение Кабинета Министров от 22.03.2006. на: http://www.ikzm-strategie.de/dokumente/endbericht_kabinetversion_30032006.pdf (Запрос: 27.01.2016).
- BMUNR – Федеральное министерство экологии, охраны природы и безопасности ядерных реакторов (2013): Краткая информация об экологических оценках UVP/SUP. В последний раз изменено: 05.08.2013. – на: <http://www.bmub.bund.de/themen/strategien-bilanzen-gesetze/umweltpruefungen-uvp-sup/kurzinfo/> (Запрос: 07.04.2016).
- BMVBS – Федеральное министерство транспорта, строительства и городского развития (2009): Приложение к постановлению о пространственной организации в немецкой исключительной экономической зоне Балтийского моря (AWZ Ostsee-ROV) от 10го декабря 2009 г. G 5702 том приложений к сборнику федеральных законов, часть I Nr. 78 от 18го декабря 2009 г.
- BNatSchG: Закон об охране природы и уходе за ландшафтом (Федеральный закон об охране природы – BnatSchG), от 29го июля 2009 г. (BGBl. I с. 2542), в последний раз изменен с помощью статьи 421 постановления от 31го августа 2015 г. (BGBl. I с. 1474).
- FFH-RL: Директива 92/43/ЕЕС совета от 21 мая 1992 г. по охране естественных мест обитания диких животных и растений (Директива о местообитании флоры и фауны; ABl. L 206 от 22.07.1992, с. 7), в последний раз изменена с помощью Директивы 2006/105/EG совета от 20го ноября 2006 г. (ABl. L 363 от 20.12.2006, с. 368).
- Heiland, S. (2010): Планирование ландшафтов. в: Henckel, D. et al. (Hrsg.): Планирование – строительство – окружающая среда. Пособие. Висбаден. с. 294-300.

- Hülsmann, W. & Dickow-Hahn, R. (2015): Значение рекомендации ЕС „Управление прибрежными зонами“ и директивы ЕС „Морская пространственная организация“ с экологической перспективы по результатам проекта „Климат побережья“. Доклад Федерального ведомства по охране окружающей среды на 10м FZK-коллоквиуме „Последствия климата и защита побережья – риски и стратегии адаптации“ 26го февраля 2015 г. в Ганновере.
- IM S-N – Министерство внутренних дел федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн (2010): план развития федеральной земли Шлезвиг - Гольштейн. Киль. 134 с.
- Janssen, G.; Schachtner, E.; Janßen, H. & Schiele, K. (2016): Научные основы учета требований охраны природы в морской пространственной организации с особым учетом международных предписаний. F+E проект, код исследования 3514824500 – Результаты первого рабочего пакета. Институт Лейбница по экологическому пространственному развитию в сотрудничестве с Институтом Лейбница по исследованию Балтийского моря, Варнемюнде. Дрезден. 140 с.
- Jay, S.; Flannery, W.; Vince, J.; Liu, W.-H.; Xue, J. G.; Matczak, M.; Zaucha, J.; Janssen, H.; van Tatenhove, J.; Toonen, H.; Morf, A.; Olsen, E.; Suárez de Vivero, J. L.; Rodríguez Mateos, J. C.; Calado, H.; Duff, J. & Dean, H. (2013): Прибрежное и морское пространственное планирование. в: Chirop, A.; Coffen-Smout, S. & McConnell, M. (Изд-во): Ocean Yearbook. Бриль, Лейден. с. 171-212.
- Käppeler, B., Toben, S., Chmura, G., Walkowicz, S., Nolte, N., Schmidt, P., Lamp, J., Göke, C., Mohn, C. (2012): Развитие пилотного морского пространственного плана для Померанской бухты и бассейна «Аркона». BaltSeaPlan Доклад 9. Гамбург. 138 с.
- Knieling, J. (2011): Планово-организационный потенциал адаптации к изменению климата. в: Storch, H. & Claussen, M. (Hrsg.): Отчет о климате для региона-метрополии Гамбург. Берлин, Гамбург. с. 231-270.
- Köppel, J., Wende, W., Herberg, A., Wolf, R., Nebelsieck, R., Runge, K. (2006): Отраслевые и правовые требования охраны природы вследствие распространения режима пространственной организации на исключительную экономическую зону. Заключительный отчет, код исследования 804 85 017 K2. Технический Университет г. Берлина, Prof. Dr. Rainer Wolf, Rüdiger Nebelsieck и OECOS экологическое планирование. 187 с.
- Közle, E., Wirth, P., Wende, W., Hoppenstedt, A., Spirin, P., Vargina, T., Mjakinenkow, V., Vjasilova, J. (2014): Проект „Интеграция экологических требований в территориальное планирование России (EkoRus)“ – рабочий пакет 2/7 – Второй буклет: К усиленному учету экологических аспектов в процедуре планирования в Российской Федерации. Институт Лейбница по экологическому пространственному развитию, организация ННП Hage+Hoppenstedt Partner и Научно-исследовательский и проектный институт по разработке генеральных

планов и проектов застройки городов (НИИП Градостроительства). Дрезден, Санкт-Петербург.

LPIG M-V: Закон о пространственной организации и региональном планировании федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания (Закон о планировании федеральной земли), в редакции оглашения от 5го мая 1998 г. (GVOBl. M-V 1998, с. 503), многократно изменен с помощью статьи 3 закона от 20го мая 2011 г. (GVOBl. M-V с. 323, 324).

LUNG M-V – Федеральное ведомство по экологии, охране природы и геологии федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания (2016): Интернет-портал карт окружающей среды земли Мекленбург – Передняя Померания. на: <https://www.umweltkarten.mv-regierung.de/atlas/script/index.php> (Запрос: 04.08.2016).

MABL M-V – Министерство труда, строительства и регионального развития федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания (2005): Программа развития федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания (LEP M-V). Шверин. 79 с.

MEIL M-V - Министерство энергетики, инфраструктуры и регионального развития федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания (2016а): Проект программы пространственного развития федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания – Документы взвешивания к первой ступени привлечения. на: http://www.mv-regierung.de/vm/raumordnung/lep_2014_01/index.php (Запрос: 12.04.2016).

MEIL M-V – Министерство энергетики, инфраструктуры и регионального развития федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания (2015): Барометр продвижения. Состояние на: 01.10.2015. Публикации и документы продвижения программы пространственного развития федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания. на: <http://www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Raumordnung/Landesraumentwicklungsprogramm/Fortschreibung> (Запрос: 18.01.2016).

MEIL M-V – Министерство энергетики, инфраструктуры и регионального развития федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания (2016b): Программа пространственного развития федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания – продвижение. Информация о продвижении программы пространственного развития федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания. на: <http://www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Raumordnung/Landesraumentwicklungsprogramm/Fortschreibung> (Запрос: 09.02.2016).

MEIL M-V – Министерство энергетики, инфраструктуры и регионального развития федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания (2016с): Программа

пространственного развития федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания. Шверин. 109 с.

MKRO – Министерская конференция по пространственной организации (2013): Проект – руководящие начала и стратегии действия для пространственного развития в Германии 2013 (решение MKRO от 03.06.2013). 27 с.

MSP-RL: Директива 2014/89/ЕС европейского парламента и совета от 23го июля 2014 г. по формированию рамок для морского пространственного планирования (AbI. L 257 от 28.08.2014, с. 135).

MSRL: Директива 2008/56/EG европейского парламента и совета от 17го июня 2008 г. по формированию организационных рамок для мероприятий сообщества в области морской среды (рамочная директива по морской стратегии; AbI. L 164 от 25.06.2008, с. 19).

ROG: Закон о пространственной организации (ROG), от 22го декабря 2008 г. (BGBl. I с. 2986), в последний раз изменен с помощью статьи 124 постановления от 31го августа 2015 г. (BGBl. I с. 1474).

UBA – Федеральное ведомство по окружающей среде (2016): Привлечение. Состояние на: 19.01.2016. на: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/umweltrecht/beteiligung> (Запрос: 01.08.2016).

UVPG: Закон о совместимости проекта с окружающей средой (UVPG), в редакции оглашения от 24го февраля 2010 г. (BGBl. I с. 94), в последний раз изменен с помощью статьи 2 закона от 21го декабря 2015 г. (BGBl. I с. 2490).

VSRL: Директива 2009/147/EG европейского парламента и совета от 30го ноября 2009 г. по охране диких видов птиц (Директива по защите птиц; кодифицированная редакция, AbI. L 20 от 26.01.2010, с. 7).

Wende, W., Wirth, P., Közle, E., Hoppenstedt, A., Lappo, A., Spirin, P. (2013): Проект “Интергация экологических требований в территориальное планирование России (ЕкоRus)” – Рабочий пакет 2/4 – Первый буклет: К обращению с охраняемыми компонентами и использованием в территориальном планировании Российской Федерации. Институт Лейбница по экологическому пространственному развитию, организация ННР Nage+Hoppenstedt Partner и Научно-исследовательский и проектный институт по разработке генеральных планов и проектов застройки городов (НИИП Градостроительства). Дрезден, Санкт-Петербург.

WWF – WWF России (2006): Экологически ориентированный атлас российской части Финского залива. Санкт - Петербург.

Водный кодекс Российской Федерации от 03.06..2006 № 74-ФЗ

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ

Комиссия ХЕЛКОМ и ОСПАР (2003): Положения по экосистемному подходу к управлению человеческой деятельностью. Первая совместная встреча министров Хельсинской комиссии и комиссии ОСПАР (JMM). Бремен, 25 – 26го июня 2003.

НИИП Градостроительства - Научно-исследовательский и проектный институт по разработке генеральных планов и проектов застройки городов (2012a): Научно-исследовательский отчет "Развитие инструментов для морского (пространственного) планирования и предложения по их использованию на примере Балтийского моря" – часть 1. Санкт-Петербург. с. 348.

НИИП Градостроительства - Научно-исследовательский и проектный институт по разработке генеральных планов и проектов застройки городов (2012b): Научно-исследовательский отчет "Развитие инструментов для морского (пространственного) планирования и предложения по их использованию на примере Балтийского моря" – часть 2. Санкт-Петербург. с. 68.

РЕЗНИКОВ, А. И. (2015) Отчет о проблемах защиты окружающей среды на прибрежных территориях Санкт – Петербурга и прилегающих морских территорий. Материалы российско-немецкого семинара „Экологически допустимые концепции использования пространства для прибрежного пространства Балтийского моря, относящегося к Российской Федерации“, Санкт-Петербург.

ХЕЛКОМ и ВАСАБ – Хельсинская комиссия и Видения и стратегии вокруг Балтийского моря (2010): Принципы широкомасштабного морского пространственного планирования (МПП) Балтийского моря. Адаптировано ХЕЛКОМ HOD 34-2010 и 54й встречей ВАСАБ CSPD/BSR.

ХЕЛКОМ и ВАСАБ – Хельсинская комиссия и Видения и стратегии вокруг Балтийского моря (2010): рекомендации к применению экосистемного подхода в морском пространственном планировании (МПП) на территории Балтийского моря.

Хельсинское соглашение: Соглашение о защите морской среды территории Балтийского моря (Хельсинское соглашение), от 9го апреля 1992 г. (BGBl. II с. 1355, 1397).

Федеральный закон № 7-ФЗ „Об охране окружающей среды“ от 10.01.2002.

Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».