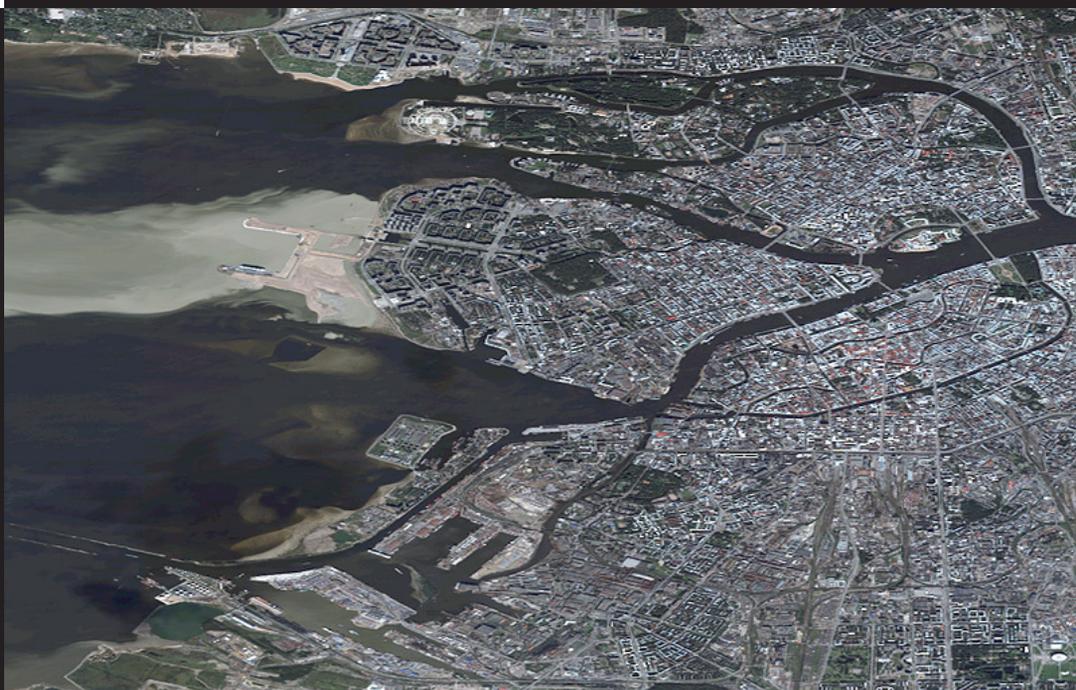


Разработка инструментария морского (акваториального) пространственного планирования в Российской Федерации – насущная и актуальнейшая задача, которая должна быть решена в целях обеспечения условий для распространения и реализации концепции устойчивого развития страны на части морских акваторий, находящихся под ее юрисдикцией и вытекающая из международных обязательств и национальных интересов Российской Федерации.



С.Д. МИТЯГИН,
советник РААСН, доктор архитектуры, профессор,
заслуженный архитектор РФ, главный архитектор
ОАО «НИИПГрадостроительства»

Морское планирование – новое направление пространственной организации Российской Федерации

Российской Федерации после распада Советского Союза досталась огромная территория евразийской суши и омывающих континент морских акваторий. Это самый большой в мире пространственный ресурс, находящийся под государственной юрисдикцией, который может и должен стать базой социально-экономического развития страны, ее безопасности и благополучия. Тем не менее, этот ресурс нуждается в рачительном и рациональном использовании. Он должен обеспечить устойчивое и поступательное развитие экономики и социальной сферы в текущий исторический период и в отдаленной перспективе.

Рациональная и эффективная пространственная организация страны, сохранение запасов и восстановление возобновляемых природных ресурсов требуют организации работ по планированию природопользования и целенаправленного комплексного пространственного распределения производительных сил страны, эффективного использования ресурсов земной поверхности, недр и воздушного пространства, находящихся в юрисдикции Российской Федерации.

На сегодняшний день вопросы стратегического территориального планирования преимущественно локализованы в границах страны, отдельных регионов и муниципальных образований. Однако, на морские акватории документы пространственного планирования и распределения видов хозяйственной деятельности не подготавливаются и потому не утверждаются и не служат целям комплексного, эффективного, экологически безопасного и рационального природопользования. Существующие планы и программы развития отдельных видов морехозяйственной и морской деятельности носят узковедомственный характер, который может породить межотрас-

левые и межрегиональные конфликтные ситуации.

Активная морская деятельность, которую ведут хозяйствующие субъекты экономически развитых стран, стимулировала становление особого вида планирования ее пространственной организации – морского (акваториального) пространственного планирования (МА(П)П), как на международном, так и соответственно на национальных уровнях. Планирование организации морской деятельности – это необходимость совместного сосуществования государственных образований на Планете. Особенно значение этого вида пространственного планирования возрастает на участках мирового океана и морей, омывающих континенты северного полушария Земли, в зонах активной экономической деятельности.

Анализ зарубежного опыта МА(П)П, показывает схожие принципы и подходы, лежащие в основе разработки планов морского акваториального (пространственного) планирования (экосистемный подход, принцип предо-

сторожности, участие всех заинтересованных сторон в процессе разработки документов морского планирования, открытый доступ к информации и сотрудничества субъектов морской деятельности).

Вместе с тем, выделяются два подхода к разработке планов морского пространственного планирования – североамериканский и западноевропейский.

Для североамериканского подхода характерно выделение крупных экорегионов, при этом их границы не соответствуют административным границам штатов, т.к. экорегионы выделены на основе физико-географического природного районирования. Морское планирование экорегионов осуществляется на федеральном уровне.

Следующая особенность североамериканского подхода заключается в так называемом федералистском принципе и организации управления хозяйственной деятельностью в прибрежных зонах акваторий. В соответствии с ним реальная организация и планирование

морской акваториальной деятельности в этих зонах принадлежит низшему административному уровню, способному осуществлять конкретные действия и достигать поставленные цели.

В рамках такой системы верхний (федеральный) уровень управления создает базовую структуру и основополагающие правила, в соответствии с которыми функционирует каждый субъект морехозяйственной деятельности. Этот уровень ответственен за постановку цели, определение принципов, способов оценки результата. Он обеспечивает механизмы согласования позиций разных субъектов морехозяйственной деятельности.

Для стран Европейского Союза выделение экорегионов не характерно, планы морского пространственного планирования разрабатываются в административных морских границах государств. При этом подходы к их созданию

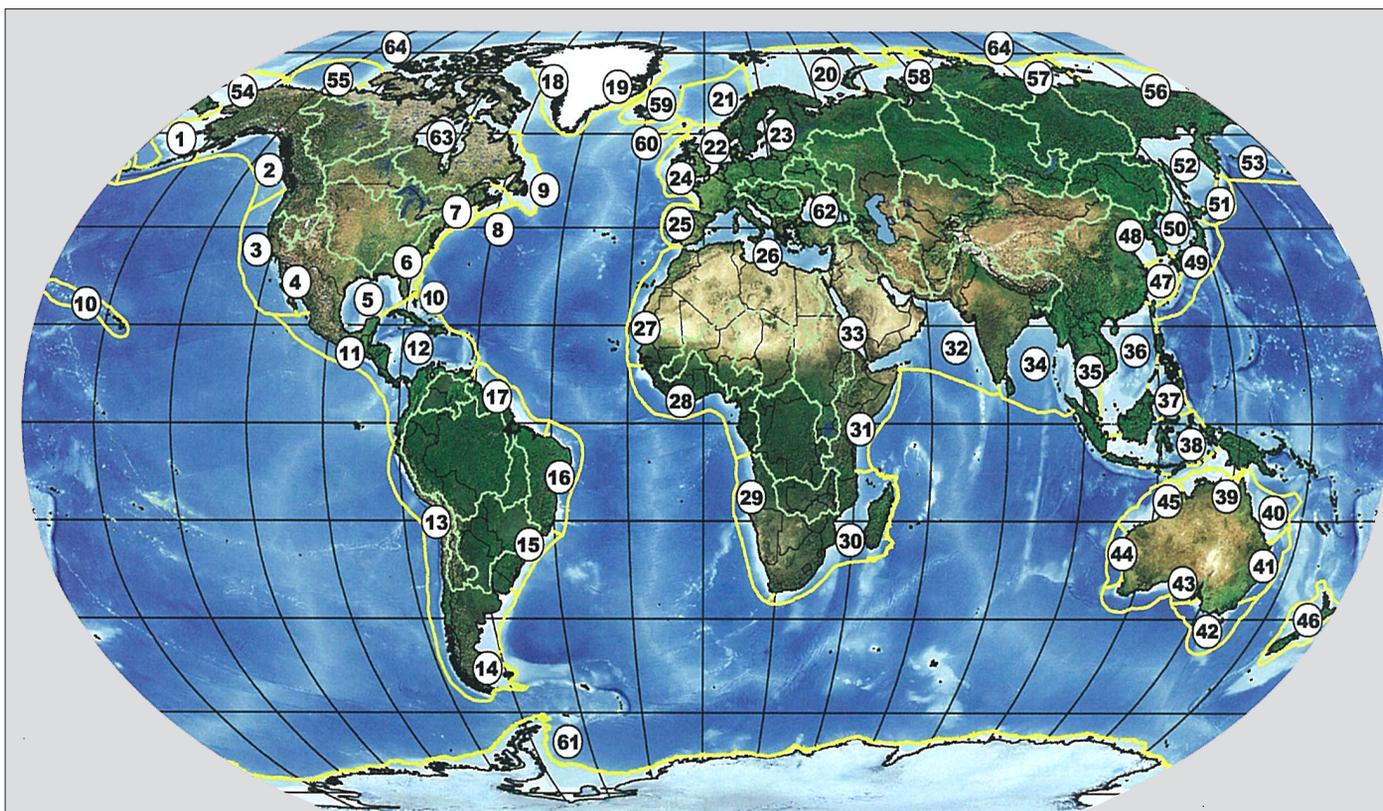
несколько различаются. Например, в то время как Германия и Нидерланды расширили существующую правовую базу территориального пространственного планирования на морские акватории, в Великобритании был разработан специальный закон о морском планировании, регулирующий этот вид деятельности.

Из анализа опыта Швеции видно, что отдавать все полномочия по МА(П)П на нижний муниципальный уровень не целесообразно, так как стратегические интересы страны на данном уровне практически не учитываются.

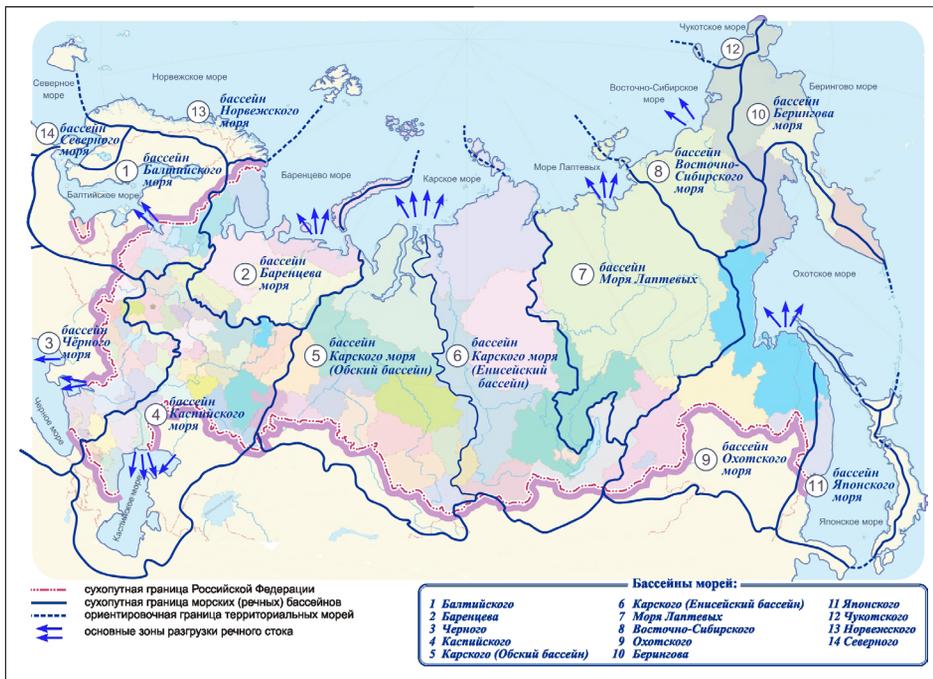
В то же время при полностью федеральном планировании, учитывая обширность морских акваторий Российской Федерации и протяженность береговой линии, практически невозможно учитывать все интересы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, всех хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в водоё-

мах и морях Российской Федерации.

В результате анализа зарубежного опыта стран наиболее активно развивающих МА(П)П на своих акваториях и возможности его использования при становлении МА(П)П в Российской Федерации, можно сделать вывод, что наиболее перспективным для российской стороны будет интеграция опыта других стран, осуществляющих планирование морской деятельности с учетом различия природно-географических условий. Для планирования морской деятельности в Российской Федерации может быть применен опыт США и Германии. В этих странах и Российской Федерации изначально в значительной степени схожи системы государственного устройства, а также территориального планирования. Используя данный опыт, можно получить наиболее рациональное распределение полномочий планирования в российских акваториях.



- | | | | |
|--|-------------------------------------|--|---|
| 1. Восточно-Берлинское море | 16. Восточно-Бразильский шельф | 34. Бенгальский залив | 47. Восточно-Китайском море |
| 2. Аляскинский залив | 17. Северо-Бразильский шельф | 35. Сиамский залив | 48. Желтое море |
| 3. Калифорнийское течение | 18. Западно-Гренландский шельф | 36. Южно-Китайское море | 49. Курошио течение |
| 4. Калифорнийский залив | 19. Восточно-Гренландский шельф | 37. Море Сулавеси | 50. Охотское море/Восточно-Китайское море |
| 5. Мексиканский залив | 20. Баренцево море | 38. Индонезийское море | 51. Ойасию течение |
| 6. Юго-Восточный континентальный шельф США | 21. Норвежское море | 39. Северо-Австралийский шельф | 52. Охотское море |
| 7. Северо-Восточный континентальный шельф США | 22. Северное море | 40. Северо-Австралийский шельф - Большой Барьерный Риф | 53. Западное Берингово море |
| 8. Шотландский шельф | 23. Балтийское море | 41. Восточно-Центральный Австралийский шельф | 54. Чукотское море |
| 9. Шельф Ньюфаундленд-Лабрадор | 24. Центрально-Бискайское море | 42. Юго-Восточный Австралийский шельф | 55. море Бофорта |
| 10. Островной Тихоокеанско-гавайский экорегион | 25. Иберийский прибрежный экорегион | 43. Юго-Западный Австралийский шельф | 56. Восточно-Сибирское море |
| 11. Тихоокеанский Центрально-Американский прибрежный экорегион | 26. Средиземное море | 44. Западно-Центральный Австралийский шельф | 57. море Лаптевых |
| 12. Карибское Море | 27. Канарское течение | 45. Западно-Центральной Австралийского шельф | 58. Карское море |
| 13. Течение Гумбольдта | 28. Гвинейское течение | 46. Ново-Зеландский шельф | 59. Исландский шельф |
| 14. Патагонский шельф | 29. Бенгальское течение | | 60. Фарерское плато |
| 15. Южно-Бразильский шельф | 30. Агульянское течение | | 61. Антарктика |
| | 31. Сомалийское прибрежное течение | | 62. Черное море |
| | 32. Аравийское море | | 63. Гудзонов залив |
| | 33. Красное море | | 64. Северный Ледовитый океан |



Планирование видов морской деятельности, обеспечивающее реализацию национальных (стратегических) интересов страны, в т.ч. в исключительной экономической зоне Российской Федерации, должно осуществляться на федеральном уровне по экорегионам – морским частям бассейновых округов.

В территориальном море и во внутренних водах Российской Федерации, где по сути сосредоточены основные виды деятельности, полномочия по МА(П)П могут быть переданы на уровень субъекта Российской Федерации с учётом задач федерального уровня.

Задачи муниципального уровня целесообразно реализовывать в документах морского акваториального планирования субъектов Российской Федерации.

Не смотря на объективную необходимость в Российской Федерации опыт разработки документов морского пространственного планирования отсутствует.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации относительно его применения к активно развивающемуся во всем мире направлению морского пространственного планирования позволяет сделать следующие выводы:

Термин «Морское акваториальное (пространственное) планирование» не используется ни в одном законодательном акте Российской Федерации. Морские акватории находятся в исключительном ведении федеральных органов власти, управление ими осуществляет ряд отраслевых министерств, для которых морская деятельность не является основной. Такое управление не может обеспечить комплексного подхода по управлению морскими территориями и оптимального использования морских ресурсов.

Действующая законодательная и нормативная правовая база Российской Федерации в отношении водных объектов суши и

акватории морей не обеспечивают взаимосвязи и рациональной организации морской (акваториальной) деятельности в пределах одного бассейнового округа. С этим связаны риски прямых и косвенных экологических и экономических ущербов при осуществлении морской деятельности, в том числе непосредственно локализованных видов деятельности, а также отдаленных во времени и в пространстве различных нарушений параметров водной среды, определенных динамическими процессами, протекающими в водных массах и затрагивающими состояние береговых зон.

Проведенный анализ дал основу для разработки предложений по совершенствованию нормативной правовой базы, в частности, проектов следующих документов:

– законопроекта «О пространственной организации Российской Федерации», где определяются задачи и области регулирования отраслевых законодательных актов, касающихся

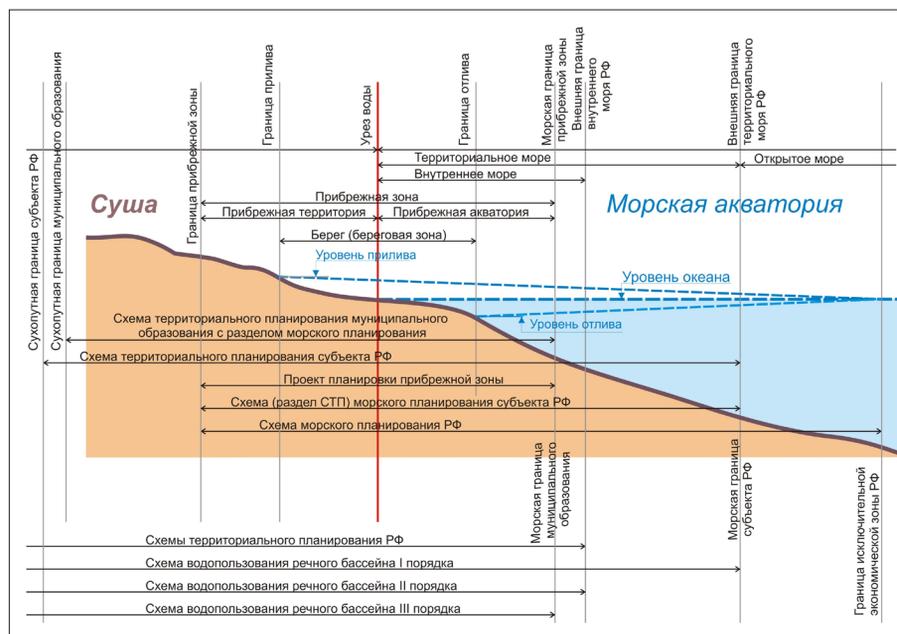
вопросов использования пространственных ресурсов страны;

– законопроекта «О морском акваториальном (пространственном) планировании в Российской Федерации», который направлен на организацию морского акваториального (пространственного) планирования и обеспечивает включение данной деятельности в систему стратегического и территориального планирования, действующую в стране;

– дополнений в виде поправок, которые необходимо внести в действующие федеральные законы о транспорте, прежде всего, морском, о рыболовстве и охране окружающей среды, в иные законы, косвенно касающиеся осуществления морской деятельности, водо- и недропользования в отношении акваторий, а также в Градостроительный, Земельный и Водный кодексы Российской Федерации, другие нормативные правовые акты Российской Федерации.

Анализ современного состояния законодательной, нормативной и правовой базы осуществления морской деятельности, показал что, в настоящее время в Российской Федерации создана вертикальная структура потенциального управления морской деятельностью. Однако законодательство Российской Федерации не позволяет реально определить пространственные границы и содержание полномочий субъектов морской деятельности и субъектов водных отношений.

Отсутствие законодательного акта, регулирующего отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами, возникающие при осуществлении всех возможных видов деятельности на акватории морей и водоёмов, является основной проблемой для осуществления рационального функционального зонирования акваторий – акваториального зонирования.





Комплексное развитие морской (водоо- зйственной) деятельности требует опреде- ления зон преимущественного использования акваторий для различных видов водопользо- вания и закрепления границ этих зон путём утверждения морских (акваториальных) пла- нов специальными нормативными и право- выми актами. В соответствии с чем, возни- кает необходимость разработки документов, определяющих нормативную базу морского акваториального (пространственного) плани- рования.

За несколько последних лет экономиче- ски развитыми странами были созданы на- циональные правовые рамки для обеспечения деятельности по МА(П)П.

Опыт зарубежных стран неоспоримо дока- зывает, что корректировки законодательства и создание соответствующего современным условиям хозяйствования правового обеспе- чения является важным условием функцио- нирования морского акваториального (про- странственного) планирования в стране.

Учитывая необходимость создания норма- тивных методических документов МА(П)П на базе соответствующих обоснований и проек- тов федеральных законов «О пространствен- ной организации Российской Федерации» и «О морском планировании Российской Фе- дерации» к настоящему времени подготовле- ны методическое руководство по морскому акваториальному (пространственному) пла- нированию, перечень нормативных актов, тре- бующих введения специальных положений в части организации морской (акваториальной) деятельности на основе документов морского акваториального (пространственного) пла- нирования, предложения по распределению полномочий субъектов морской деятельности и составу необходимых организационных ме- роприятий, обеспечивающих введение мор- ского акваториального (пространственного) планирования в документооборот Российской Федерации и интеграции этих документов с аналогичными документами разрабатывае- мыми в других странах на национальном и международном уровнях, сформулированы следующие базовые положения по органи- зации и ведению морского пространственного планирования в Российской Федерации:

Морское планирование – часть планирова- ния пространственной организации России;

Морское планирование осуществляется в рамках полномочий органов государственной власти и местного самоуправления;

Морское планирование осуществляется в виде комплексных и (или) отраслевых схем или разделов таких схем;

Морское планирование осуществляет- ся на основании морской доктрины России, комплексных и (или) отраслевых стратегий развития морепользования федерального, регионального и местного уровней (при их наличии), схем море– и водопользования бас- сейновых округов;

Морское планирование является основой подготовки и обоснования долгосрочных, среднесрочных и текущих программ и планов (разделов программ и планов) развития видов морской деятельности и морепользования;

Морское планирование осуществляется на основании заказа уполномоченных феде- ральных органов государственной власти при согласовании региональных органов власти и органов местного самоуправления касательно акваторий и прибрежных территорий разме- щения объектов морской (водной) инфра- структуры;

Морское планирование осуществляется в виде документов (карт, схем) в масштабах, соответствующих территориальному плани- рованию Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных об- разований;

Морское планирование интегрируется с документами территориального планирова- ния, учитывает сложившуюся ситуацию в мо- репользовании на федеральном, региональном и местном уровнях, дает предложения по ее рационализации и эффективному развитию;

Морское планирование в Российской Федерации осуществляется в целом в гра- ницах исключительной экономической зоны Российской Федерации, территориальном и

внутренних морей Российской Федерации по экоморским регионам, соответствующим морским частям бассейновых округов по от- дельности или совместно в границах геогра- фических зон;

Морское планирование в Российской Фе- дерации или подготовка предложений для морского планирования осуществляются в границах:

для органов федерального уровня и хозяй- ствующих субъектов международного и фе- дерального уровней – всех водных объектов, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, в т.ч. исключительная экономиче- ская зона Российской Федерации;

для субъектов Российской Федерации, их объединений и хозяйствующих субъектов ре- гионального уровня – общепризнанных мор- ских границах Российской Федерации;

для муниципальных образований (райо- нов, поселений и городских округов) – зон прибрежного (каботажного) плавания и хо- зийственных интересов в области море(водо) пользования физических и юридических лиц, зарегистрированных в данном муниципаль- ном образовании.

Разработка инструментария морского (ак- ваториального) пространственного планиро- вания в Российской Федерации – насущная и актуальнейшая задача, которая должна быть решена в целях обеспечения условий для рас- пространения и реализации концепции устой- чивого развития страны на части морских ак- ваторий, находящихся под ее юрисдикцией и вытекающая из международных обязательств и национальных интересов Российской Фе- дерации.