

DOKUMENTATIONEN

57/2015

Программа консультационной помощи

**Экологоориентированные  
ПОДХОДЫ К ИСПОЛЬЗОВАНИЮ  
пространства  
Балтийского моря  
Российской Федерации  
(Фаза I)**



Документаця 57/2015

Программа консультационной помощи  
Федерального министерства окружающей среды,  
охраны природы, строительства и  
безопасности ядерных реакторов (BMUB)

Номер проекта 41578  
UBA-FB 002077/RU

## **Экологоориентированные подходы к использованию пространства Балтийского моря Российской Федерации (Фаза I)**

от

д.ю.н., проф. Герольд Янссен, к.ю.н. Мария Елена Зегада, Инна Магель  
Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден

При сотрудничестве с к.г.н. Павлом Павловичем Спириным  
ОАО «НИИП Градостроительства», Санкт-Петербург

По поручению Федерального ведомства по охране окружающей среды (UBA)

## Impressum

### Издатель:

Umweltbundesamt

Wörlitzer Platz 1

06844 Dessau-Roßlau

Tel: +49 340-2103-0

Fax: +49 340-2103-2285

info@umweltbundesamt.de

Internet: www.umweltbundesamt.de

www.uba.de/beratungshilfeprogramm

www.uba.de/projektdatenbank-beratungshilfeprogramm

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

### Исполнитель проекта:

Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR)

Веберплатц 1, 01217 Дрезден

### Окончание проекта:

Январь 2015

### Научное сопровождение:

Департамент I 3.5

Вульф Хюльсман

### Координация проекта:

Департамент I 1.2 Международная охрана окружающей среды

Ральф Волльманн

Публикация в pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/ekologoorientirovannye-podhody-k-ispolzovaniyu>

ISSN 2199-6571

Дессау-Росслау, Июль 2015

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.

## Краткое описание

Морское пространственное планирование является важным инструментом в становлении и развитии европейских морских акваторий, в особенности прибрежных зон и исключительной экономической зоны (ИЭЗ) отдельных государств. Его принципы, стратегии, планы и процессы направлены на профилактическую и междисциплинарную координацию деятельности человека, а также на сокращение экологических конфликтов. Цель заключается в приведении в соответствие в рамках экосистемного подхода растущие экономические и социальные потребности, удовлетворяемые морскими и прибрежными районами, с их экологическими функциями и предельно допустимой нагрузкой.

Российская Федерация приступила к подготовке Федерального закона «О морском планировании». По причине общих границ Европейского Союза с Российской Федерацией в Балтийском море, а также ведущей роли Германии в ЕС в области морского пространственного планирования была инициирована разработка двухэтапного проекта консультативной поддержки под названием «Экологоориентированные подходы к использованию пространства Балтийского моря Российской Федерации». На первом этапе в рамках двух семинаров была разъяснена концепция российского законопроекта с учетом важных правовых, методологических и содержательных требований, а также имеющихся правил ЕС и Германии. В дополнение к этому был разработан дизайн многолетнего совместного пилотного проекта. На втором этапе будет проведен пилотный проект (создание правовых, организационных и плановых мероприятий, определение пилотного региона море-суша по заданным критериям, пилотного метода, разработка руководств и рекомендаций на основе результатов).

## Abstract

Maritime spatial planning is an important instrument to ensure the sustainable and integrated development of the European seas and particularly for coastal waters and the Exclusive Economic Zones (EEZ) of individual states. The principles, strategies, plans and processes of this form of planning are oriented towards a preventive and multidisciplinary coordination of human activities while at the same time aiming to reduce environmental conflicts. The basic concept is to balance the increasing economic and social demands on the sea and coastal waters with their environmental functions and carrying capacities by pursuing an ecosystem approach.

The Russian Federation has begun drawing up a Federal Law on Maritime Spatial Planning. In view of the shared borders between the European Union and the Russian Federation in the Baltic region and Germany's leading role in the EU regarding maritime spatial planning, an advisory assistance project was set up with the title "Environmentally sound concepts for spatial use in the Baltic Sea coastal area of the Russian Federation".

This project was divided into two phases. Phase I consisted of two seminars during which the composition of the Russian draft law was analyzed and discussed along with the relevant legal, substantive and procedural requirements as well as existing German and EU legislation. Building on this work, a concept was developed for a joint pilot project to run for several years in the Russian Baltic coastal area. Phase II will be the implementation of this pilot project, specifically the compilation of legal, organizational and planning requirements, determination of a pilot region, pilot application, and the creation of handouts and recommendations based on the results.

## Содержание

Список вставок .....	7
Список таблиц.....	8
Список сокращений .....	9
Резюме .....	10
Summary .....	12
<b>1 Предисловие и постановка цели .....</b>	<b>16</b>
<b>2 Анализ и обсуждение концепции Федерального закона «О морском планировании в Российской Федерации», включая дальнейшие рекомендации .....</b>	<b>21</b>
2.1 Введение .....	21
2.1.1 Понятие морского (пространственного) планирования в России.....	21
2.1.2 Соотношение морского и территориального планирований в Российской Федерации.....	22
2.2 Правовые основы в России и Германии с учетом норм международного права и Европейского Союза.....	22
2.2.1 Международный уровень .....	22
2.2.2 Федеральный уровень .....	23
2.2.3 Региональный уровень (уровень Субъектов).....	25
2.2.4 Муниципальный уровень.....	26
2.3 Концепция федерального закона «О морском планировании в Российско Федерации».....	26
2.3.1 Обоснование необходимости принятия проекта федерального закона.....	26
2.3.2 Классификация проекта в системе законодательства Российской Федерации, исходя из отраслевого законодательного согласования нормативных правовых норм .....	28
2.3.3 Основные цели, задачи и идеи проекта федерального закона .....	28
2.3.4 Оценка концепции законопроекта .....	31
2.3.5 Рекомендации для дальнейшего законодательного процесса .....	32
<b>3 Семинар I: Правовая и методологическая база морского территориального планирования в России и Германии.....</b>	<b>34</b>
3.1 Правовая и методическая база морского пространственного планирования в России и Германии .....	34
3.1.1 Введение.....	34
3.1.2 Правовые рамки в Германии, России, а также на международном и региональном уровне.....	34
3.1.3 Взаимодействие суши и моря .....	36
3.1.4 Опыт России и Германии в разработке морских пространственных планов и планов в сфере окружающей среды.....	37
3.2 Структура и содержание российско-германского пилотного проекта .....	39

<b>4</b>	<b>Семинар II: «Разработка, обсуждение и согласование дизайна проекта для проведения совместного пилотного проекта в российской части Балтийского моря» .....</b>	<b>43</b>
4.1	Разработка, обсуждение и согласование дизайна проекта для проведения совместного пилотного проекта в российской части Балтийского моря .....	43
4.1.1	Совещание с рабочими группами экспертного совета стратегического партнерства «Северо-Запад» по вопросам экологии, стратегического и территориального планирования .....	43
4.1.2	Обсуждение и согласование дизайна проекта для проведения совместного пилотного проекта в российской части Балтийского моря .....	45
4.1.3	Организация и дизайн совместного пилотного проекта .....	45
4.1.4	Методические аспекты планирования и развития морских территорий в Германии и России .....	47
4.1.5	Рекомендации по оптимизации организационно-правовых инструментов планирования морского пространства .....	49
<b>5</b>	<b>Дизайн проекта для проведения совместного пилотного проекта в российской части Балтийского моря .....</b>	<b>51</b>
5.1	Основная задача 1: Выбор пилотного региона по ряду критериев .....	52
5.2	Основная задача 2: Правовые аспекты – определение правовой базы и управленческо-организационных структур, а также действующие стратегии и концепции планирования в пилотном регионе с учетом особых экологических потребностей .....	54
5.3	Основная задача 3: Содержательные и планово-методические аспекты учета экологических потребностей для применения и испытания в пилотном регионе.....	55
5.4	Основная задача 4: Оценка воздействия на окружающую среду (в первую очередь, с точки зрения стратегической экологической оценки – СЭО) для применения и испытания в пилотном регионе.....	56
5.5	Основная задача 5: Разработка концепции экологически безвредного пространственного пользования для пилотного региона .....	56
5.6	Основная задача 6: Осуществление результатов пилотного проекта в рекомендациях и ориентировочной поддержке ("Lessons learned" – шаблон актуализированных руководств) .....	57
<b>6</b>	<b>Результаты.....</b>	<b>58</b>
<b>7</b>	<b>Список литературы.....</b>	<b>60</b>
<b>8</b>	<b>Приложение.....</b>	<b>61</b>
8.1	Концепция Федерального закона «О морском планировании в Российской Федерации» .....	61
8.2	Программа первого семинара.....	68
8.3	Список участников первого семинара .....	70
8.4	Программа второго семинара.....	72
8.5	Список участников второго семинара .....	74
8.6	Темы докладов первого семинара .....	76
8.7	Темы докладов второго семинара .....	77



## Список вставок

Фото 1:	Дискуссия о правовой базе в Германии, России, а также на международном и региональном уровне.....	35
Фото 2:	Доклад Хольгера Янссена (IÖW). Система море-суша в пространственном планировании.....	37
Фото 3:	Докладчик к. г. н. Павел Спириин (ОАО «НИИП Градостроительства»).....	38
Фото 4:	Открытие заседания. Приветственная речь заместитель министра Йохен Фласбарт (Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы и безопасности ядерных реакторов Германии (BMUB)) .....	39
Фото 5:	Групповое фото около „Берлинской Стены“ в здании Федерального министерства окружающей среды, охраны природы и безопасности ядерных реакторов Германии (BMUB).....	42
Фото 6:	Дискуссия в офисе стратегического партнерства «Север-Запад» .....	44
Фото 7:	Экскурсия по Русскому географическому обществу, проведенная д. г. н., профессором Владимиром Разумовским, вице-президентом Русского географического общества .....	45
Фото 8:	Ведение дискуссии, блок 1. Вульф Хюльсман (Федеральное ведомство по охране окружающей среды (UBA)).....	46
Фото 9:	Обсуждение дизайна пилотного проекта .....	47
Фото 10:	Доклад к. т. н. Матиаса Штайца (Федеральное ведомство по охране природы Германии (BfN)), к. ю. н., профессора Герольда Янссена (Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден) и д. арх. н., профессора Сергея Митягина (ОАО «НИИП Градостроительства») .....	48
Рисунок 11:	Проектный дизайн для проведения пилотного проекта.....	52

## Список таблиц

Таблица 1:	Список участников рабочей группы I.....	70
Таблица 2:	Список участников рабочей группы II .....	74

## Список сокращений

<b>ГрК</b>	Градостроительный кодекс
<b>ЕС</b>	Европейский Союз
<b>ИЭЗ</b>	Исключительная экономическая зона
<b>КРФ</b>	Конституция Российской Федерации 1993 г.
<b>КУПЗ</b>	Комплексное управление прибрежными зонами
<b>МПП</b>	Морское пространственное планирование
<b>НИИП</b>	Научно-исследовательский и проектный институт
<b>ОЗ</b>	Основная задача
<b>ОАО</b>	Открытое акционерное общество
<b>п.</b>	Пункт
<b>ПФЗ</b>	Проект федерального закона
<b>РФ</b>	Российская Федерация
<b>СЭО</b>	Стратегическая экологическая оценка
<b>ст.</b>	Статья
<b>ч.</b>	Часть
<b>BfN</b>	Bundesamt für Naturschutz (Федеральное ведомство по охране природы)
<b>BMUB</b>	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Федеральное министерство экологии, охраны природы и безопасности ядерных реакторов Германии)
<b>BMVI</b>	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Федеральное министерство транспорта и цифровой инфраструктуры Германии)
<b>BSH</b>	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (Федеральное ведомство судоходства и гидрографии)
<b>HELCOM</b>	Helsinki Commission, HELCOM (Хельсинкская комиссия)
<b>UBA</b>	Umweltbundesamt (Федеральное ведомство по охране окружающей среды)
<b>VASAB</b>	Vision and Strategies around the Baltic Sea (Видение и стратегия вокруг балтийского моря)

## Резюме

### Исходная ситуация

В условиях расширения конкурентной деятельности человека на море и влияния этой деятельности на морскую среду морское планирование является важным инструментом поддержания порядка и развития морских пространств, в частности прибрежных морей и исключительных экономических зон (ИЭЗ) отдельных государств. Его принципы, стратегии, планы и процессы направлены на профилактическую междисциплинарную координацию человеческой деятельности при экологически рациональном использовании морского пространства. Цель заключается в том, чтобы в рамках экосистемного подхода привести в соответствие растущие экономические и социальные потребности, удовлетворяемые морскими и прибрежными районами, с их экологическими функциями и предельно допустимой нагрузкой.

Вышедшая в 2007 г. в Евросоюзе синяя книга «Интегрированная морская политика Европейского Союза» и основанный на ней план действий заложили фундамент сохранения конкурентоспособности морской отрасли, защиты морской среды и интересов тех, кто зависит от морской промышленности или проживает на побережье. В связи с насущной потребностью в эффективном управлении для предотвращения потенциальной напряженности, а также в интеграции различных видов деятельности была провозглашена новая рамочная директива морского планирования, указывающая на необходимость тесного сотрудничества для согласования стратегий и плановых мероприятий в европейских пограничных районах.

В рамках Хельсинкской комиссии (HELCOM) и совещания министров в октябре 2013 г. в очередной раз подтвердилось, что устойчивое развитие и рост в балтийском регионе должны быть основаны на экосистемном подходе к управлению человеческой деятельностью.

В Германии морское планирование является относительно новой административной задачей; пространственное планирование немецкой ИЭЗ в Балтийском и Северном морях вступило в силу в 2009 г. В настоящее время накопленный опыт используется для воплощения этих планов. В Российской Федерации уже разработана стратегия развития российских морских регионов, включая управление прибрежными территориями. Кроме того, готовится проект федерального закона «О морском планировании в Российской Федерации».

В рамках подписанного в 1992 г. соглашения Российская Федерация и Федеративная Республика Германия интенсивно обмениваются опытом сотрудничества в области охраны окружающей среды. Обмен опытом может быть расширен в том числе в сфере морского планирования в рамках данного консультационного проекта. Проект основан на вышеупомянутых международных инициативах ЕС, HELCOM и других учреждений и направлен на поддержку разработок в Российской Федерации и использование преимуществ взаимодействия всеми балтийскими государствами.

### Проведенные мероприятия

В рамках предыдущих проектов и подготовки к двум семинарам происходил интенсивный обмен опытом и материалами в области морского планирования с российским партнером – ОАО «НИИП Градостроительства». Перед первым семинаром ОАО «НИИП Градостроительства», непосредственно участвующее в законодательном процессе, представило проект закона «О морском планировании в Российской Федерации». Законодательный процесс стал темой двух семинаров.

Первый семинар на тему «Правовые и методические основы морского планирования в России и Германии» состоялся 02.–04.07.2014 в Берлине, в здании Федерального министерства окружающей среды, охраны природы и безопасности ядерных реакторов Германии (BMUB); второй семинар «Разработка, обсуждение и согласование дизайна проекта для проведения совместного пилотного

проекта в российской части Балтийского моря» был проведен 8–9 октября 2014 г. в Санкт-Петербурге (Российская Федерация).

На первом семинаре был сделан акцент на обмен информацией о развитии и текущем состоянии морского планирования в ЕС и обоих государствах. Представители научных, политических учреждений и институтов прикладных исследований из Российской Федерации (Министерство регионального развития, Министерство природных ресурсов и экологии, Министерство экономического развития, Русское географическое общество и ОАО «НИИП Градостроительства») обрисовали исходную ситуацию, подчеркнув необходимость проведения совещаний в области морского планирования в России. Немецкая сторона (Федеральное ведомство морского судоходства и гидрографии Германии (BSH), Федеральное ведомство по охране окружающей среды (UBA), Федеральное ведомство по охране природы (BfN), Институт исследований Балтийского моря им. Лейбница (IÖW), Варнемюнде, Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден) поделилась опытом морского планирования, правового регулирования, а также взаимодействия суши и моря. Участники семинара детально обсудили организационные вопросы подготовки и реализации пилотного проекта морского планирования в России. На основе документации первого семинара удалось подготовить содержательную часть второго семинара в Санкт-Петербурге. Особое внимание при этом уделялось интенсивному взаимодействию германских и российских партнеров с высокопоставленными представителями в области охраны окружающей среды и природы, права, планирования, политики и экономики.

Второй семинар «Разработка, обсуждение и согласование дизайна проекта для проведения совместного пилотного проекта в российской части Балтийского моря» состоялся 8–9 октября 2014 г. в Санкт-Петербурге. В основу легла концепция проекта, совместно разработанная Институтом экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден и ОАО «НИИП Градостроительства» и согласованная с Федеральным ведомством по охране окружающей среды (UBA). Дизайн проекта был представлен участникам мероприятия заранее, чтобы обеспечить предметную дискуссию и принятие решения. С российской стороны вводное заседание было организовано стратегическим партнерством «Северо-Запад» – известным форумом экономических, научных и политических деятелей в северо-западном регионе России. Многочисленные представители вышеупомянутых отраслей получили возможность ознакомиться с намеченным германо-российским проектом. Немецкие и русские участники изложили в докладах свои представления о будущем проекте и обсудили их в модерлируемой дискуссии за круглым столом. В дальнейшем ходе семинара на заседании, длившемся целый день, подробно обсуждалась концепция проекта с отдельными рабочими комплексами, график и ожидаемые результаты. В дополнительных докладах были конкретизированы некоторые аспекты дизайна проекта, связанные с проблемой морского планирования (например, распределение полномочий, стратегическая оценка экологической обстановки, правовая база, морские природоохранные зоны). Данные аспекты должны учитываться в проекте. После широкого обсуждения и голосования предложенная концепция проекта была принята и дополнена обширными инструкциями по пилотному региону.

### **Достиженные результаты**

Подробно рассмотрены три рабочих комплекса, предусмотренных на первом этапе. В рамках первого рабочего комплекса прокомментирована концепция законопроекта «О морском планировании в Российской Федерации» с учетом действующего законодательства Российской Федерации; выполнено сравнение с германским и европейским правом. Сделаны первые рекомендации, сопутствующие дальнейшему законодательному процессу на ранней его стадии. Разъяснения сопровождались непрерывным обменом мнениями с российскими партнерами по проекту и экспертами.

Благодаря первому семинару получена ценная информация о текущем состоянии морского планирования в России и Германии, а также выявлена необходимость в совещаниях по проекту.

Также учтена предварительная работа на региональном и международном уровнях. Кроме того, удалось заручиться поддержкой важных политических и экономических деятелей для будущего проекта. На протяжении всего периода шел интенсивный политический диалог между немецкими и российскими экспертами. Обмен мнениями по разным вопросам позволил разработать концепцию научно обоснованного и практически осуществимого проекта, основные пункты которой были одобрены всеми участниками.

В рамках третьего рабочего комплекса концепция проекта обсуждалась на II семинаре в Санкт-Петербурге и была дополнена отдельными аспектами различных дисциплин, в том числе охраны окружающей среды и природы, права, управления и экономики. После тщательного анализа и голосования на роль возможного пилотного региона были выбраны балтийские районы России близ Калининграда, а также Финский залив. На работу в пилотном регионе отводится срок в три года. К участию в проекте удалось привлечь крупных российских деятелей.

Все цели I этапа проекта были достигнуты, кроме того, создана и расширена сеть контактов. Российские партнеры, непосредственно задействованные в законодательном процессе, внесли ценные предложения и рекомендации по проекту. Ориентирами в области морского планирования в Российской Федерации послужат соответствующие правовые основы HELCOM/VASAB и Европейского Союза. Тем самым будет обеспечено согласованное между балтийскими государствами экологически устойчивое использование Балтийского моря.

## Summary

### The initial situation

In view of the increasingly competitive nature of human activity in the seas and the necessity of carefully regulating the impact of human intervention on the marine environment, maritime spatial planning is a vital instrument to ensure the sustainable and integrated development of the seas, in particular coastal zones and the Exclusive Economic Zones (EEZ) of individual states. The principles, strategies, plans and processes of this form of planning are oriented towards a preventive and multidisciplinary coordination of human activities while at the same time aiming to reduce environmental conflicts. The basic concept is to balance the increasing economic and social demands on the sea and coastal zones with their environmental functions and carrying capacities by pursuing an ecosystem approach.

The EU's Blue Book on "Integrated Maritime Policy for the European Union" published in 2007, as well as the subsequent action plan, were important steps in preserving the competitive capacity of the maritime economy and protecting the marine environment as well as the interests of those who depend on the maritime economy for their livelihoods or who live on the coast. The current lack of effective management to ensure that potential conflicts can be avoided and to exploit synergies between diverse activities has led to the announcement of the new framework directive on maritime spatial planning. The directive highlights the necessity of intensive cooperation to realize coordinated and harmonized planning strategies and measures in European border regions.

At HELCOM and the ministerial conference of October 2013, it was once again agreed that sustainable development and growth in the Baltic region must be achieved through an ecosystem approach to the management of human activities. In particular, the countries bordering the Baltic Sea agreed to create national framework conditions for maritime spatial planning by 2017, and to draw up and put into effect maritime spatial plans by 2020.

Maritime spatial planning is a relatively new field in Germany; spatial plans for Germany's EEZs in the Baltic Sea and the North Sea only came into force in 2009. Experiences gained in this regard are currently being assessed for a future updating of these plans. The Russian Federation, on the other hand, has in place a deve-

lopment strategy for its maritime regions including the management of coastal zones. It has also begun preparations to pass a federal law on maritime spatial planning.

As a result of an environmental agreement signed in 1992, there already exists an intensive programme of cooperation and exchange between Germany and the Russian Federation regarding environmental protection. Preparation for the current advisory assistance project served to strengthen this cooperation in the area of maritime spatial planning. The project, which takes its lead from the previously mentioned international initiatives launched by the EU and HELCOM, aims to support the developments in the Russian Federation and to foster synergies for all countries bordering the Baltic Sea.

### Measures implemented

In the framework of previous projects and in preparation for the two workshops, there was an intensive exchange of experiences and material with the Russian project partner NIIP Gradostroitelstva on the topic of maritime spatial planning. Even before the first workshop, NIIP Gradostroitelstva, which is directly involved in drafting maritime legislation, made available the design of a draft law “On Maritime Spatial Planning in the Russian Federation”. This legal draft served as the conceptual basis for the two workshops.

The first workshop on the topic “Legal and practical principles of maritime spatial planning in Russia and Germany” took place in Berlin from 2 to 4 July 2014 in the building of the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMUB); the second workshop on the “Development, discussion and agreement of a project design for the implementation of a joint pilot project in the Baltic zone of the Russian Federation” was held in St. Petersburg from 8 to 9 October 2014.

The emphasis of the first workshop was on the exchange of information on the development and current state of maritime spatial planning in the EU and the two countries. Representatives from scientific, political and other non-governmental institutes of the Russian Federation (the Ministry for Regional Development, Ministry for Natural Resources and Ecology, Ministry for Economic Development, the Russian Geographical Society as well as NIIP Gradostroitelstva) presented the current situation and the requirements for advice on maritime spatial planning in Russia. The German representatives (the Federal Agency for Maritime Traffic and Hydrography, the Federal Environmental Agency, the Federal Agency for Nature Conservation, the Institute for Ecological Economy Research and the Leibniz Institute of Ecological Urban and Regional Development) reported on their experiences with maritime spatial planning, the legal framework as well as the land-sea interaction. Organizational questions regarding the preparation and implementation of a pilot project on maritime spatial planning in Russia were also discussed. A good level of communication was achieved between the various partners. The documentation from the first workshop successfully formed the basis for the contents of the second workshop in St. Petersburg, where particular attention was paid to fostering intensive dialogue between the German and Russian project partners and high-ranking representatives from the fields of environmental and nature protection, law, planning, politics and business.

The second workshop on the “Development, discussion and agreement of a project design for the implementation of a joint pilot project in the Baltic zone of the Russian Federation” was held from 9 to 10 October 2014 in St. Petersburg. The basis for this workshop was a project design jointly devised by the IOER and NIIP Gradostroitelstva and agreed with the Federal Environmental Agency (UBA) and the Federal Agency for Nature Conservation (BfN). This was made available to participants before the workshop in order to ensure a well-informed discussion and to assist in decision-making. The Russians organized an introductory session with the strategic partner “North-West”, an important forum for business, scientific and political actors in the northwest region of Russia. Numerous representatives from these fields of activity were thus able to inform themselves about the planned German-Russian project. The ideas of both sides regarding the future project were aired at keynote presentations by German and Russian workshop participants; these ideas were then examined more fully at a moderated question and answer session. The workshop also included a full day’s discussion on the specifics of the project design, namely the individual work packages, the time-frame and the expected results. Accompanying talks looked closely at various aspects of the project design

regarding the challenges of maritime spatial planning (e.g. the determination of jurisdictions, strategic environmental assessment, the legal framework, marine nature reserves). After intensive discussion and agreement, the suggested project design was adopted, together with a more precise specification of likely pilot regions from the German and Russian partners. Some of the fine details may still have to be settled.

## Results Achieved

All three work packages of Phase I could be successfully completed: In Work Package 1 the design of the draft law “On Maritime Spatial Planning” was commented on from the perspective of the current legal framework in the Russian Federation and compared with the corresponding German and European statutes. Preliminary recommendations were made, which could then accompany the ongoing legislative process from its earliest phases. The commentary was developed through continuous exchange and intensive discussion with the Russian project partners and experts.

Through Workshop I it was possible to gain valuable information and insights into the current state of maritime spatial planning in Russia and Germany, as well as the need for a project to supply advice and consultation (Work Package 2). The necessary groundwork at the regional and international levels was also laid. Furthermore, the support of important representatives from politics and business could be secured for the future project. The political dialogue between German and Russian experts was intensively conducted throughout the entire phase. This wide-ranging exchange of knowledge and experiences enabled the conception of a solid and practical project design, the main elements of which could be agreed on by all project partners.

The project design was further refined in Work Package 3, specifically within the framework of Workshop II held in St. Petersburg, where individual aspects were refashioned according to various fields of expertise including environmental and nature protection, law and business. Following detailed analysis and discussion, the short list for a potential pilot region was narrowed down to the Russian Baltic zone around Kaliningrad as well as the Gulf of Finland. A project timeframe of three years is envisaged for the work in the pilot region. The project team has successfully acquired important actors within Russia to help implement the project.

Not only were all the project aims in Phase I achieved, but also a network could be set up for the subsequent pilot phases. The Russian partners directly involved in the legislative process furnished the project with valuable suggestions and recommendations. The statutory framework and initiatives of HELCOM/VASAB and the European Union for maritime spatial planning will provide an orientation for corresponding legislation in the Russian Federation, thus ensuring agreement between all states bordering the Baltic Sea regarding the sustainable use of this vital body of water.

## 1 Предисловие и постановка цели

В рамках заключенного в 1992 году между Федеративной Республикой Германия и Российской Федерацией соглашения о сотрудничестве в области защиты окружающей среды существует интенсивный обмен опытом посредством развития инструментов экологического планирования. Данный обмен возможен, в частности, посредством передачи и распространения знаний в рамках консультативных встреч и совместных семинаров. Как результат уже удавшегося трансфера методов с момента принятия соглашения в различных регионах РФ были осуществлены многочисленные исследовательские проекты и пилотные проекты, ориентированные на реализацию. К примеру, в Байкальском регионе, в Калининградской области, а также в Алтайском крае были осуществлены первые экологические секторальные рекомендации на различных административно-территориальных уровнях. После этого российские институты планирования самостоятельно разработали экологические отраслевые рекомендации для других регионов Российской Федерации. Правовая и административная интеграция данных плановых экологических подходов в российскую систему территориального планирования и передача методологических новшеств российским специалистам в области территориального, ландшафтного и городского планирования предусмотрена в будущем.

В настоящее время Российская Федерация располагает плановой системой, основанной на принципах устойчивого и экологически безвредного пространственного планирования. Во многих регионах Российской Федерации процесс создания новых территориальных планов был начат на уровне федеральных субъектов (субъекты РФ) и районов. Кроме того были разработаны муниципальные генеральные планы. Так как некоторые регионы России развиваются очень динамично, со стороны государства уделяется большое внимание экологическим вопросам.

В результате заседания исполнительного комитета государственного совета Российской Федерации от 9 июня 2011 года Президент Российской Федерации принял список указаний правительства, который закрепляет внесение изменений в законодательство Российской Федерации и предусматривает следующие цели:

- а) Улучшить организацию и реализацию «государственной экологической экспертизы» (сравнимо с немецкой оценкой воздействия на окружающую среду). Это касается также разработки оценки экологических воздействий в стратегиях, программах и планах (сравнимо с немецким изучением воздействий на окружающую среду), а также других документов территориального планирования;
- б) Обеспечить экологическую безопасность при реализации инфраструктурных проектов по исследованию, добыче, и транспортировке нефти и газа на континентальный шельф РФ и в ИЭЗ с учетом международных требований и стандартов;
- в) Активизировать участие РФ в международном сотрудничестве в области экологической безопасности при добыче полезных ископаемых в Арктике, Тихом океане, Каспийском, Черноморском и Балтийском регионах, включая реализацию совместной программы с заинтересованными странами, международными организациями и финансовыми институтами;
- г) Внести в законодательство РФ изменения, призванные улучшить систему государственного экологического контроля. К ним относятся:
- д) проведение мероприятий по реабилитации территорий и восстановление и рекультивация почв по поручению предприятия;

- е) контроль соблюдения экологических предписаний при постройке, ремонте и реставрации крупных объектов.

Последние перечисленные намерения относятся к прибрежным зонам. Чтобы создать экологически безвредные и в то же время рентабельные проекты и программы развития инфраструктуры и экологического использования природных ресурсов, необходима разработка научно обоснованных экологоориентированных подходов к территориальному и морскому пространственному планированию.

В то время как территориальное планирование в Российской Федерации можно считать устоявшимся, морское пространственное планирование (далее будет использоваться термин «морское планирование») является новым приоритетом. Прибрежные зоны и море все интенсивнее используются в рамках различных видов деятельности (судоходство, проложение подводных кабелей, рыболовство, выработка энергии, туризм, зоны мусорных свалок и выброса отходов в море, горнодобывающая промышленность, плацдармы для военных учений и др.). В дальнейшем следует принимать во внимание также новые виды природопользования, особенно в исключительной экономической зоне (ИЭЗ), например, исследовательскую деятельность, мониторинг, аквакультуру и марикультуру.

Прибрежные зоны и море представляют собой экологически важные области. Последствием является конфликт интересов между использованием, развитием и охраной.

Цель морского пространственного планирования – устойчивость и развитие морских территорий, поэтому оно является важным инструментом избегания пространственных конфликтов. Данную задачу поставило перед собой Министерство регионального развития РФ. Морское планирование до сих пор не было передано в ведомство федеральных исполнительных органов или органов власти на уровне административно-территориальных единиц. Морское планирование понимается как аналогия территориального планирования на суше. С декабря 2010 года в России существует «Стратегия морской деятельности до 2030 года» – стратегия развития российских морских регионов, включая управление прибрежными зонами, в частности, разработку инструментов морского пространственного планирования. Официальный законопроект МПП должен быть разработан до конца 2014 г., а в 2015 г. представлен российскому правительству.

Предусмотренные консультативные услуги основываются на европейском морском планировании, прежде всего, на опыте немецкого морского пространственного планирования. Моделью пространственного планирования является устойчивое планирование, которое объединяет социальные и экономические требования к территории с ее экологическими функциями. Пространственное планирование в ИЭЗ подчиняется положениям Конвенции ООН по морскому праву. Морские пространственные планы для ИЭЗ (зона 200 морских миль) могут в соответствии с предписаниями Конвенции по морскому праву содержать правила экономического и научного использования, обеспечения транспортной безопасности и защиты акватории.

Функция пространственного планирования ИЭЗ в Германии возложена на федеральные земли. Ответственным за содержание и создание планов является Федеральное ведомство морского судоходства и гидрографии (BSH). Функция территориального планирования в прибрежных регионах (в пределах 12 морских миль) наоборот, возложена на Нижнюю Саксонию, Шлезвиг-Гольштейн и Мекленбург-Переднюю Померанию с учетом соответствующих законов территориального планирования.

Первые пространственные планы для немецкой ИЭЗ в Балтийском и Северном морях вступили в силу в 2009 году. Связанный с этим опыт в настоящее время был проанализирован для будущих планов (например, проект исследования и развития «Подходы к решению и учет экологических требований, цели морской стратегии – рамочной директивы и экосистемного подхода к пространственному планированию в немецкой исключительной экономической зоне (ИЭЗ)»

проектный номер: 3713 16 105). Многочисленные правовые рамочные условия морского планирования основаны наряду с Конвенцией по морскому праву и другими предписаниями в области морского судоходства на региональных соглашениях (прежде всего, Хельсинкской конвенции) и предписаниях ЕС (судоходство, рыболовство и т.д.).

На международном и европейском уровне формулировка экологических целей и интеграция экологических требований в политическом контексте и других различных отраслях приобретает все большее значение для решения экологических проблем. На уровне ЕС данное требование проявляется в различных программах и инициативах, к которым относятся, например, Рамочная директива морской стратегии (Директива 2008/56/ЕС) и новая Директива 2014/89/ЕС от 23 июля 2014 года о создании рамок морского пространственного планирования.<sup>1</sup> ЕС указывает на необходимость скоординированных и согласованных друг с другом плановых стратегий и мероприятий, а также учет особенностей различных акваторий.

В рамках Хельсинкской конвенции и основанных на ней рекомендаций HELCOM при проведении морского планирования в Балтийском море подчеркивается реализация экосистемного подхода, играющего важную роль и в других инициативах HELCOM.<sup>2</sup> Устойчивое развитие и рост в регионе Балтийского моря в любом случае должны быть основаны на экосистемном подходе к управлению хозяйственной деятельностью человека.

Большое значение для региона Балтийского моря играет План действий HELCOM по Балтийскому морю (HELCOM HELCOM Baltic Sea Action Plan), который был принят всеми сторонами в ноябре 2007 года. План действий по Балтийскому морю включает данное государствами – участниками договора обязательство провести конкретные мероприятия по защите и улучшению среды Балтийского моря; к 2021 г. должно быть восстановлено хорошее экологическое состояние Балтийского моря.

Комитет по пространственному планированию Балтийского региона (Committee on Spatial Planning and Development of the Baltic Sea Region, CSPD/BSR) был создан в октябре 2010 года как совместная рабочая группа HELCOM и VASAB VASAB с целью обеспечения сотрудничества между странами Балтийского региона для последовательного морского пространственного планирования в регионе Балтийского моря. О решении создать данную рабочую группу стало известно на совещании министров HELCOM в Москве 20 мая 2010 года.

В конце 2010 года рабочей группой Комитета по пространственному планированию и развитию в регионе Балтийского моря (CSPD/BSR) в рамках HELCOM-VASAB были приняты основы морского пространственного планирования и тем самым выполнено обязательство, прописанное в плане действий HELCOM по Балтийскому морю. Принципами являются устойчивое управление, применение экосистемного подхода, долгосрочные перспективы и цели планирования, применение принципа экологической предусмотрительности, участие всех ответственных ведомств и заинтересованных групп в Балтийском регионе, прозрачность планового процесса согласно международным правовым предписаниям, создание безопасной информационной базы данных, межнациональная координация и консультация, взаимосвязанное морское и территориальное планирование, адаптация планирования к особым свойствам и условиям территорий и, наконец, отражение необходимости непрерывного планирования.

По случаю совещания министров государств-участников HELCOM, состоявшегося 3 октября 2013 г. в Копенгагене, были представлены новые цели и программы мероприятий:

---

<sup>1</sup> AVI. L 257, 28.08.2014, S. 135–145.

<sup>2</sup> См официальный сайт комиссии по защите морской среды Балтийского моря, ХЕЛКОМ (на англ. языке), [www.helcom.fi](http://www.helcom.fi).

- Сокращение эвтрофикации: по причине сильной эвтрофикации в большей части Балтийского региона за исключением Ботнического залива и некоторых прибрежных территорий в северной области были поставлены новые цели по сокращению питательных веществ для открытого Балтийского моря, которые должны быть достигнуты до 2021 г. (отчетный период: 2004–2021 г.). Предусмотрены регулярная проверка и по возможности приведение более ранних данных в соответствие с новыми знаниями (самое раннее – с 2018 г.). Данные цели намечены для открытого Балтийского моря. Даже если они будут достигнуты к 2021 г., экологическое состояние Балтийского моря нормализуется не сразу по причине инертности экосистемы. Для этих сильно загрязненных прибрежных вод цели HELCOM недостаточны; здесь необходимы строгие требования по изменению, чтобы самое позднее к 2027 г. привести биологические компоненты качества в хорошее экологическое состояние согласно требованиям Водной директивы и Рамочной директивы о морской стратегии.
- Создание экологически связанной сети хорошо управляемых морских охраняемых территорий в Балтийском море к 2020 г.
- Создание планов по защите биотопов и видов, находящихся под угрозой вымирания: 69 из 1753 исследованных видов в Балтийском море и 59 из 209 исследованных биотопов находятся под угрозой исчезновения. Должны быть созданы планы по охране видов и биотопов, которые могли бы эффективнее защитить или восстановить биоразнообразие экосистемы Балтийского моря.
- Создание региональных планов действий против выбросов в море: план действий предусматривает мероприятия по сокращению морских выбросов в начальной стадии. Далее совместно с представителями промышленности будут подобраны способы уменьшения количества микрошариков (Microbeads) в определенных продуктах.
- Решения для безопасного судоходства: правительства прибалтийских государств обязались разработать и предпринять конкретные решения для безопасности судоходства с применением электронных навигационных систем в Балтийском море до 2017 года. В особенности должна быть протестирована концепция активного планирования маршрутов в Балтийском регионе до 2015 года.
- Подводный шум: в будущем необходимо устранить негативное воздействие морского шума на морскую среду обитания. Для этого было разработано соглашение о необходимых мероприятиях по созданию научных основ и соответствующих действий.

Дорожная карта регионального балтийского морского планирования (2013-2020) является частью Декларации министров – участников HELCOM – и была принята на совещании министров – участников HELCOM в 2013 г. с целью создания взаимосвязанных морских пространственных планов с применением экосистемного подхода во всем регионе Балтийского моря до 2020 го. Следующие шаги были сочтены важными: региональное сотрудничество в МПП; участие общественности; экосистемный подход в МПП; информация и данные для МПП; образовательные мероприятия для МПП; национальная и региональная оценка Балтийского моря и дальнейшее развитие.

Уполномоченные министры государств – участников HELCOM – приняли решения в следующих областях: создание региональной дорожной карты всего Балтийского региона и его морского пространственного планирования в период с 2013 по 2020 годы, создание руководства HELCOM по борьбе с загрязняющими веществами – том 3 «Руководство по сотрудничеству в области борьбы с загрязняющими веществами на побережье», разработка стратегии HELCOM по контролю и оценке, временной линии HELCOM для технических и оперативных аспектов при сборе сточных вод с пассажирских судов в портовые устройства для улавливания отходов, переработка каталога мероприятий по сокращению потерь фосфора и азота в сельском хозяйстве, а также каталога

мероприятий рентабельного управления по сокращению сбросов, выбросов и потерь загрязняющих веществ.<sup>3</sup>

Проект консультативной поддержки опирается на упомянутые международные инициативы ЕС и HELCOM и нацелен на поддержку развития Российской Федерации. Кроме того, необходимо укреплять взаимодействие всех государств Балтийского моря. В рамках двух семинаров были разъяснены концепция российского законопроекта с учетом релевантных правовых, методических и содержательных требований, а также имеющихся предписаний Германии и ЕС. На основе этого был намечен дизайн второго этапа совместного проекта консультативной поддержки.

---

<sup>3</sup> Дальнейшие важные рекомендации: рекомендация HELCOM 34E/1 „Сохранение важных мест обитания птиц и миграционных маршрутов в Балтийском море от негативного воздействия ветра и энергии волн на море“; – рекомендация HELCOM 34E/2 „Дальнейшее тестирование и разработка концепции проактивного планирования маршрута, а также других электронных навигационных решений для повышения безопасности мореплавания и защиты морской среды в регионе Балтийского моря“; рекомендация HELCOM 34E/3 „Поправки к Приложению VII Хельсинкской Конвенции 1992 года «Устранение последствий загрязнения», в отношении инцидентов на побережье“; рекомендация HELCOM 34E/4 „Воздушное наблюдение с техники дистанционного зондирования в регионе Балтийского моря“. Страница в Интернете: [helcom.fi/baltic-sea-action-plan](http://helcom.fi/baltic-sea-action-plan).

## **2 Анализ и обсуждение концепции Федерального закона «О морском планировании в Российской Федерации», включая дальнейшие рекомендации**

### **2.1 Введение**

Будучи самой большой страной мира, Российская Федерация обладает морской границей значительной протяженности – 38 807 км. Российская Федерация омывается 13 морями (с учетом Печорского моря), принадлежащими трём океанам, а также внутренним Каспийским морем; кроме того, южная часть восточного берега Камчатки, восточные и юго-восточные берега большинства Курильских островов омываются непосредственно Тихим океаном, той его частью, которая ни в одно море не входит. Три моря относятся к Атлантическому океану, шесть - к Северному Ледовитому океану и ещё три к Тихому океану.

Соответствуя статусу Федерации, Российская Федерация подразделяется на множество территориальных единиц разных уровней. Высшим уровнем является Федерация, т.е. государство в целом. Следующий уровень составляют субъекты Федерации, т.е. государственноподобные территориальные единицы, обладающие государственными полномочиями в тех сферах, которые не находятся в ведении Федерации. Таким образом, их можно сравнить с германскими федеральными землями. Из 85 субъектов 21 обладает морской границей. Дальнейшее подразделение существует на муниципальном уровне, на котором субъекты РФ делятся на муниципальные образования.

Территориальное деление сухопутной части страны играет важную роль в морском планировании. До сегодняшнего момента морское планирование в РФ проводилось по аналогии с территориальным планированием. Однако такой подход больше не соответствует растущим требованиям к использованию морского пространства, в связи с чем предусматривается правовое регулирование морского планирования в виде специального закона. Основа такого закона в данный момент существует в форме концепции федерального закона. Целью последующего анализа является классификация актуальной законодательной инициативы в сфере морского планирования, ее комментирование и формулирование первых рекомендаций для дальнейшего законодательного процесса. При этом учитываются и сопоставляются германские и европейские правовые нормы в сферах морского планирования и защиты окружающей среды.

#### **2.1.1 Понятие морского (пространственного) планирования в России**

Понятия в сфере морского планирования не идентичны в России и Германии. В то время когда германский закон об организации пространственного планирования ФРГ употребляет термин «территориальной организации», российское право определяет понятие планирования сухопутной части термином «территориальное планирование».

Уже в российско-германском проекте «ЭкоРус» помимо множества сходств, был установлен и ряд различий в обеих системах относительно сферы действия планирования или порядка проведения. Однако в области морского планирования сопоставление обеих систем является более сложной задачей. В российском праве не существует обозначения данного вида планирования. В научной литературе используется термин «морское пространственное планирование» наряду с термином «морское планирование».

В концепции федерального закона (см. приложение 7.1.) употребляется за исключением одного случая термин «морское планирование». Однако до окончательного принятия закона данное понятие подлежит обсуждению. Таким образом, еще не решено, какому варианту в итоге последует законодатель.

## 2.1.2 Соотношение морского и территориального планирований в Российской Федерации

Как было сказано ранее, территориальное планирование в Российской Федерации проводилось по аналогии с территориальным планированием. Основным документом в сфере территориального планирования является Градостроительный Кодекс РФ. В отличие от закона об организации пространственного планирования ФРГ, данный закон, как следует из его названия, прежде всего направлен на осуществление градостроительной деятельности. Однако в нем также содержатся общие нормы и принципы, регулирующие и территориальное планирование. При этом важно иметь в виду, что российское планирование является не комплексным, а выборочным планированием, направленным на определение местоположения объектов. Аналогично территориальному планированию в морском планировании разрабатываются схемы, генеральные планы с текстовой частью и картами.

Инструменты территориального планирования, такие как зонирование пространства, имеют сходство с морским планированием. Установление зон с особыми условиями использования в соответствии с ч.4 ст.1 ГрК – это основной способ учета экологических требований в территориальном планировании. Данная норма устанавливает следующие зоны, имеющие особое значение и в морском планировании:

- охранные зоны
- водоохранные зоны, зоны затопления, подтопления, зоны санитарной охраны
- источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения
- зоны охраняемых объектов
- иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством РФ

В соответствии с нынешним законодательством, последними могут являться рыбоохранные зоны или зоны объектов электросетевого хозяйства. При этом законодатель вправе устанавливать зоны с особыми условиями использования и в других целях.

В этом контексте следует отметить, что ГрК определяет основные принципы планирования, которые также важны для морского планирования. Ими являются:

- устойчивое развитие территорий, п.1 ст. 2 ГрК,
- обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов, п.2 ст.2 и ст.9 ГрК, а также
- сохранение объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий, п.10 ст.2 ГрК

Иные предусмотренные ГрК инструменты, такие как экологическая экспертиза или отсылки к нормам по охране природы или окружающей среды, также входят в морское планирование.

## 2.2 Правовые основы в России и Германии с учетом норм международного права и Европейского Союза

### 2.2.1 Международный уровень

Российская Федерация ратифицировала ряд международных договоров в области морского планирования. К ним относится, например, Конвенция о Международной морской организации 1948 и Конвенция Организации Объединённых Наций по морскому праву 1994 г. Также, Россия участвует в рабочей группе HELCOM/VASAB в рамках Хельсинкской Конвенции о защите морской среды района Балтийского моря 1992 г. Цель конвенции – защита Балтийского моря посредством предотвращения выброса вредных и питательных веществ, неупотребленных отходов военной

техники и других, а также посредством охраны природы и видового разнообразия. На данной основе Российская Федерация участвует в ряде международных союзов, например, VASAB (VASAB, Vision and Strategy around the Baltic Sea). Кроме того, Россия – участница Рамсарской конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц, действие которой распространяется на части побережья Финского залива.

Федеративная Республика Германия также является участником ряда конвенций. Однако в отличие от Российской Федерации, Германия – член Европейского Союза, поэтому германское право регулируется многочисленными предписаниями европейского права, которые в Российской Федерации не имеют обязательной силы.

Нормы европейского права создали в свое время фундаментальный свод правил в сфере охраны морской среды, а за последние годы определили и рамки морского планирования. Одним из первых шагов стала публикация «Зеленой книги» Европейской Комиссии под названием «Будущая морская политика ЕС» в 2006 г. Опубликованию книги предшествовал долгий процесс консультирования, который сопровождался, в том числе, рабочей группой VASAB. «Зеленая книга» описывает морскую политику, которая совместима с положительным экономическим развитием и устойчивым использованием морей. Данный подход продолжал разрабатываться и был описан в «Синей книге» 2007 г., в которой оценивается процесс консультаций «Зеленой книги». «Дорожная карта морского планирования» 2008 г. излагает основы и инструменты морского планирования в ЕС. Последний правовой акт в области комплексной европейской морской политики – директива 2014/89/ЕС Европарламента и Евросовета о создании рамочных условий морского планирования. Директива учитывает растущую конкуренцию в сфере использования европейских морских акваторий и таким образом направлена на предотвращение потенциальных конфликтов, например, между добычей энергии, судоходством, аквакультурой и морскими охраняемыми акваториями. Такое регулирование, в свою очередь, способствует развитию инвестиций и укреплению международного сотрудничества, а также усилению охраны окружающей среды. В качестве основы служит заблаговременная оценка последствий использования морских акваторий.

В области защиты морской среды Европейский Союз также принял ряд правовых актов за последние годы. Особое значение имеет Рамочная директива морской стратегии 2008/56/EG, предмет регулирования которой – комплексная охрана европейских акваторий на основе экосистемного подхода. Основная цель директивы – достижение хорошего состояния морей к 2020 г. При этом учитываются и все значимые правовые нормы по охране морских акваторий (Конвенции HELCOM/OSPAR, Natura 2000, Директива по сохранению естественных сред обитания и дикой фауны и флоры, Водная рамочная директива и другие правовые акты). Таким образом, Рамочная директива морской стратегии обладает самой широкой сферой действия в области морского планирования на европейском уровне, так как она не ограничивается ни региональным (HELCOM/OSPAR), ни содержательным (Директива по сохранению естественных сред обитания и дикой фауны и флоры), ни пространственным аспектом (Водная рамочная директива), а устанавливает рамки для всех европейских морей. Предусмотренные директивой программы мероприятий к тому же подлежат стратегической экологической оценке в соответствии с ч. 1 ст. 14, п. 1.9 приложения № 3 к закону «Об экологической оценке».

## **2.2.2 Федеральный уровень**

На федеральном уровне Российской Федерации главную роль играет Конституция Российской Федерации 1993 г. (КРФ). В соответствии с ч. 1 ст. 61 КРФ территория РФ включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, а также воздушное пространство над ними. Далее, ч. 2 устанавливает суверенные права и юрисдикцию РФ на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне в соответствии с федеральным законом и нормами международного права. В лит. н ст. 71 КРФ урегулированы полномочия Федерации по определению

статуса и защиты государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации. Основные направления развития государственной политики Российской Федерации в разных областях прежде всего устанавливаются стратегиями, доктринами и программами. Они не имеют нормативно-правового характера, их задача состоит в определении рамок дальнейшего политического развития. Важными документами являются, например:

- Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года
- Военная доктрина Российской Федерации
- Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года
- Государственная программа Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013 – 2020 годы
- Основные направления развития системы государственных природных заповедников и национальных парков в Российской Федерации на период до 2015 года
- Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов до 2020 года
- Стратегия развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года
- Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года
- Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года

Как было сказано ранее, в России не существует правовой основы для морского планирования. Отдельные проекты такого рода планирования проводились по аналогии с территориальным планированием и выполнялись исключительно самой Федерацией. Иные правовые нормы, косвенно регулирующие вопросы морского планирования, содержатся и в других правовых актах, а также в отраслевом законодательстве.

В российском праве такие правовые акты прежде всего издаются в виде федеральных законов. Они принимаются Федерацией по предметам ее исключительного ведения, а также Федерацией и субъектами РФ по предметам совместного ведения. Таким образом, их можно сравнить с федеральными законами Германии.

В России федеральные законы публикуются с указанием номера закона и с сокращением «ФЗ», т.е. федеральный закон. По общему правилу название закона исходит из предмета регулирования закона, т.е. федеральный закон «О...». Отдельные нормы, затрагивающие вопросы морского планирования, находятся в разных законах. При этом следующие федеральные законы имеют прямую связь с морским планированием:

Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации», N 187-ФЗ от 30.11.1995,

- Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», N 191-ФЗ от 17.12.1998,
- Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», N 155-ФЗ от 31.07.1998.

Иные важные законы, косвенно затрагивающие аспекты морского планирования:

- Водный кодекс РФ N 74-ФЗ от 03.06.2006,
- Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», N 166-ФЗ от 20.12.2004,
- Федеральный закон „Об охране окружающей среды“, N 7-ФЗ от 10.01.2002,
- Федеральный закон „Об особо охраняемых природных территориях“, N 33-ФЗ от 14.03.1995,
- Федеральный закон „О морских портах“, N 261-ФЗ от 08.11.2007,

- Кодекс внутреннего водного транспорта, N 136-ФЗ от 25.10.2001, а также
- Кодекс торгового мореплавания РФ, N 81-ФЗ от 30.04.1999

Итого более 100 правовых актов Российской Федерации посвящены вопросам морского пространственного планирования.

В Германии руководящие принципы морского пространственного планирования на федеральном уровне устанавливаются изначально в виде стратегий, программ и концепций. Большое значение имеют принципы в области энергетики. Они включают в себя стратегию Федерального Правительства по использованию энергии ветра на море с 2002 года или энергетическую концепцию Правительства 2010 года. Также в области охраны окружающей среды и охраны природы Федеральное Правительство задает рамки для дальнейшего законодательства, например, с помощью Национальной стратегии о биологическом разнообразии от 2007 года. Центральной для морского пространственного планирования является Национальная стратегия по охране и использованию морей (Национальная морская стратегия 2008 г.). Она тесно связана с Европейским законодательством, так как служит по большей части осуществлению Рамочной Директивы морской стратегии. Подобно законодательству Российской Федерации, морское пространственное планирование в Германии регулируется на федеральном уровне посредством нескольких правовых положений. Основа морского пространственного планирования включает в себя Закон о территориальном планировании (ЗТП). Согласно § 17 п. 3 ЗТП, Федеральное министерство транспорта, строительства и городского Развития (Федеральное министерство транспорта и цифровой инфраструктуры, BMVI) разрабатывает имеющее статус закона правительственное распоряжение о плане землеустройства немецкой исключительной экономической зоны. Данное распоряжение должно создать условия для экономического и научного пользования, обеспечения безопасности и эффективности судоходства и защиты морской среды. Федеральное ведомство морского судоходства и гидрографии готовит план землеустройства, согласованный с Федеральным министерством транспорта и цифровой инфраструктуры. В 2009 году были разработаны планы развития для Северного (21.09.2009) и Балтийского моря (10.12.2009), которые также содержат текстовую пояснительную часть, карты, а также экологический доклад. В дополнение к Закону о землеустройстве в Германии имеется ряд нормативных актов, относящихся к морскому пространственному планированию. Они включают в себя Постановление о морских объектах, Закон о возобновляемых источниках энергии, Закон об энергоэкономике или Закон об ускоренном расширении энергосетей. Морское пространственное планирование также является подчиняется законам об охране окружающей среды, например, Закону об оценке экологического воздействия или Федеральному закону об охране природы.

Как в Германии, так и в России морское пространственное планирование основывается на многочисленных правовых актах. В Германии, однако, морское планирование включено в землеустройство, основой которого является развитие, организация и сохранность всей территории ФРГ. В Российской Федерации до сих пор не существует специальной правовой базы для морских пространственных планов. Они создаются в большей или меньшей степени по аналогии с территориальным планированием.

### 2.2.3 Региональный уровень (уровень Субъектов)

На уровне субъектов Российской Федерации – в данном случае, тех субъектов, территории которых охватывают прибрежную зону – также существует множество правовых актов, регламентирующих морское пространственное планирование. Во-первых, субъекты Российской Федерации, согласно морской доктрине на период до 2020 года, обязуются разработать независимые программы и стратегии в области прибрежных вод, с целью содействия социально-экономическому развитию в прибрежных регионах. В связи с этим субъекты Российской Федерации издадут свои собственные

предписания и интегрируют прибрежную зону в территориальное планирование. В случае прибрежной зоны Балтийского моря сюда относятся различные правовые акты, такие как:

- Предписания в области особо охраняемых природных территорий Ленинградской и Калининградской областей
- Генеральный план города Санкт-Петербурга
- Общая схема Калининградской области.

Тем не менее, диапазон плановой компетенции федеральных субъектов России является спорным. Законодательно закреплено, что морское пространственное планирование находится в ведении Федерации. Степень компетенции субъектов в морском пространстве не регулируется законом.

В Германии на совещании министров по вопросам регионального планирования 2001 г. было решено распространить сферу действия территориальных планов для приморских земель на прибрежное море, т.е. 12 морских миль. В последние годы прибрежные земли Мекленбург-Передняя Померания, Нижняя Саксония и Шлезвиг-Гольштейн адаптировали в соответствии с этим свои пространственные планы. Таким образом, в названных землях были выделены территории для выработки энергии ветра, прокладки подводных кабелей и организации заповедников. К ним относятся, например, национальные парки «Нижнесаксонские ватты» и «Шлезвиг-Гольштейнские ватты».

#### 2.2.4 Муниципальный уровень

На локальном или муниципальном уровне Российской Федерации издаются правовые акты касательно морского планирования, если они находятся в компетенции местных законодательных органов, граничащих с прибрежными зонами. Как и на уровне субъектов Российской Федерации, это правовые акты в области охраны природы и орудия территориального планирования. Однако полномочия местных органов власти в области морского планирования из-за отсутствия четкого распределения еще не установлены. В будущем концепция законопроекта предусматривает регулирование данных вопросов.

В Германии региональный и местный уровни не участвуют в морском пространственном планировании. Это зависит от величины поселения. В принципе, планирование портовых сооружений в области территориального моря является возможным, если водная поверхность принадлежит общине.<sup>4</sup>

### 2.3 Концепция федерального закона «О морском планировании в Российской Федерации»

#### 2.3.1 Обоснование необходимости принятия проекта федерального закона

Подготовка проекта федерального закона «О морском (акваториальном) планировании в Российской Федерации» (далее – ПФЗ) предусмотрена пунктом 59 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2014 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. 2590-р, в целях повышения эффективности государственного управления и качества предоставления государственных услуг в области морской деятельности.

Российская Федерация омывается 13 морями (с учетом Печорского моря), принадлежащими трём океанам, а также внутренним Каспийским морем; кроме того, южная часть восточного берега

---

<sup>4</sup> См., например Ostseebad Binz.

Камчатки, восточные и юго-восточные берега большинства Курильских островов омываются непосредственно Тихим океаном, той его частью, которая ни в одно море не входит. Три моря относятся к Атлантическому океану, шесть – к Северному Ледовитому океану и ещё три к Тихому океану.

Основополагающим документом, определяющим государственную политику Российской Федерации в области морской деятельности - национальную морскую политику Российской Федерации (далее – национальная морская политика) является Морская доктрина Российской Федерации (далее – Морская доктрина), утвержденная Президентом Российской Федерации 27 июля 2001 года.

Согласно Морской доктрине администрирование в области формирования и реализации национальной морской политики заключается, в том числе, в перспективном планировании морской деятельности. В соответствии со Стратегией развития морской деятельности Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 г. № 2205-р (далее – Стратегия), которой определяются стратегические цели, задачи и перспективные пути развития основных видов морской деятельности, одной из стратегических целей развития морской деятельности Российской Федерации является переход к комплексному подходу к планированию развития приморских территорий и прибрежных акваторий конкретных побережий страны путем выделения их в отдельный единый объект государственного управления, а в число перспективных путей развития управления морским природопользованием как одним из видов морской деятельности входит использование и развитие инструментария морского пространственного планирования.

Конвенция Организации Объединённых Наций по морскому праву говорит о том, что проблемы морского пространства взаимосвязаны и необходимо рассматривать их как единое целое.

Морское планирование является аналогом и продолжением на акваторию территориального планирования на суше. Оно обеспечивает возможность системного и долгосрочного использования морской среды путем более рациональной и эффективной организации морского пространства, регулирования взаимодействия между различными видами пользования, обеспечения сбалансированности развития морской деятельности и защиты окружающей среды.

Морское планирование успешно используется ведущими морскими странами, но в России отсутствуют как практика его применения, так и соответствующая нормативная база. Документы градостроительного проектирования, разрабатываемые в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, не затрагивают морские акватории государства. Функции и полномочия органов власти различного уровня на морских акваториях не разграничены. При принятии решений доминирует отраслевой подход.

Высокий и быстро растущий спрос на морское пространство для различных целей, таких как возобновляемые источники энергии, разведка и добыча нефти и газа, морское судоходство и рыболовство, сохранение экосистемы и биоразнообразия, добыча сырья, туризм, аквакультурные инсталляции и подводное культурное наследие, многочисленные нагрузки на прибрежные ресурсы также требуют комплексного планирования целевого использования морских акваторий для таких видов деятельности.

В связи с этим ПФЗ, в случае его принятия позволит:

дополнить существующий отраслевой подход к планированию развития морской деятельности новым подходом к планированию целевого использования морских акваторий для различных видов морской деятельности, получившим развитие в мировой практике (в частности в Комплексной Морской Политике для Европейского Союза);

определить механизмы, направленные на преодоление конфликтности между видами пользования и сохранения морской среды.

### **2.3.2 Классификация проекта в системе законодательства Российской Федерации, исходя из отраслевого законодательного согласования нормативных правовых норм**

В правовой системе Российской Федерации концепция законопроекта представляет собой первый законодательный шаг. Цель данного шага – сбор первых идей, предложений и информации о регулировании положения, прежде чем соответствующий проект будет разработан и представлен в Государственной Думе (нижняя палата Российского Парламента).

По решению Правительственной комиссии по законопроектной деятельности Российской Федерации, 24.03.2014 была создана рабочая группа, которой было поручено разработать законодательную основу стратегии морской деятельности в водах Российской Федерации. Рабочая группа состоит из 34 членов из различных учреждений, в том числе Государственной Думы, Федерального Собрания, Государственного Совета, исполнительных органов субъектов Российской Федерации и различных экспертов. 05.08.2014 рабочая группа приступила к работе. В рамках этой концепции был подготовлен законопроект «О морском планировании в Российской Федерации». После этого состоялось несколько встреч рабочей группы, в том числе 08.08.2014 с целью внести изменения в концепцию. В этом контексте должен быть принят во внимание опыт других стран, особенно Германии.

Как представлено в пояснительной записке к концепции, закон, принятие которого запланировано на середину 2015 г., носит инновационный характер. Следует закрепить правовую и организационную базу морского пространственного планирования в Российской Федерации, а также процесс подготовки, согласования, утверждения и реализации целостных морских пространственных планов с целью комплексного развития морской деятельности в Российской Федерации.

Данный ПФЗ по отраслевой принадлежности регулирующих норм в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов» будет содержать в себе нормы, которые можно отнести к целому ряду отраслей законодательства:

«Хозяйственная деятельность»;  
«Природные ресурсы и охрана окружающей природной среды»,  
«Использование водных объектов»,  
«Виды пользования природными ресурсами континентального шельфа»,  
«Виды пользования природными ресурсами исключительной экономической зоны»;  
«Международное морское право»  
«Иные вопросы международного морского права».

Нормативные правовые акты в области морского планирования ранее не принимались, в связи с чем подготовка данного ПФЗ носит инновационный характер.

### **2.3.3 Основные цели, задачи и идеи проекта федерального закона**

В правовое поле Российской Федерации вводится понятие морского планирования и соответствующая структура документов морского планирования, которое осуществляется на основании Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года, комплексных и (или) отраслевых стратегий развития морской деятельности в Российской Федерации.

Основная цель – рациональная и эффективная организация использования морского пространства посредством планирования акваторий в соответствии с их целевым назначением, установления соответствующих функциональных зон, определения мест размещения объектов, земельных и водохозяйственных участков федерального, регионального и муниципального значения.

Задачи:

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

В законопроекте будут определены цели и предмет правового регулирования законопроекта.

Федеральный закон будет устанавливать правовые и организационные основы морского планирования в Российской Федерации, регулировать порядок подготовки, согласования, утверждения и реализации морских комплексных планов в целях комплексного развития морской деятельности в Российской Федерации.

Определен понятийный аппарат, имеющий ключевое значение для целей морского планирования. В частности предлагается ввести следующие понятия, не содержащиеся в иных нормативных правовых актах:

Морское планирование – планирование целевого использования морских акваторий для различных видов морской деятельности (в том числе для разведки, разработки и сохранения природных ресурсов, как живых, так и неживых, находящихся на дне, в его недрах и в покрывающих водах, управления этими ресурсами, производства энергии путем использования воды, течений и ветра, создания и использования искусственных островов, установок и сооружений, проведения морских научных исследований, защиты и сохранения морской среды), а также развития приморских территорий в целях определения планируемого размещения береговой инфраструктуры, обеспечивающей эти виды деятельности.

Морской комплексный план – документ морского планирования, включающий в себя цели и задачи планирования использования морских акваторий в соответствии с их целевым назначением и использованием, в том числе для установления функциональных зон, определения мест размещения объектов морского хозяйства.

Функциональные зоны морских акваторий – зоны, для которых документами морского планирования определены границы и функциональное назначение.

Экосистемный подход к морскому планированию – обеспечение при осуществлении морского планирования экологически допустимого воздействия от использования морских акваторий для различных видов морехозяйственной деятельности на морские экосистемы, одновременно способствуя обеспечению рационального использования морских ресурсов и осуществлению морской деятельности в интересах настоящего и будущего поколений.

Предлагается ввести в ПФЗ отдельные понятия, содержащиеся в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года.

Морская деятельность – деятельность Российской Федерации в области изучения, освоения и использования Мирового океана в интересах безопасности, устойчивого экономического и социального развития государства.

Законопроектом будут определены основные принципы морского планирования.

Предполагается, что Субъектами правоотношений в области морского планирования будут являться: Российская Федерация, Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации,

приморские субъекты Российской Федерации,

приморские муниципальные образования,

физические и юридические лица, проживающие, работающие на приморских территориях, осуществляющие морскую деятельность в морских прибрежных акваториях Российской Федерации.

Перечень приморских субъектов Российской Федерации будет определяться актом Правительства Российской Федерации. Перечень приморских муниципальных образований представляется целесообразным утверждать нормативными правовыми актами приморских субъектов Российской Федерации.

От имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, связанных с морским планированием, выступают соответственно органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции.

ПФЗ планируется установить новые права и обязанности указанных участников отношений в области морского планирования, вытекающие из необходимости:

- отражения современных требований к зонированию и планированию использования морских акваторий и прибрежных территорий;
- совершенствования системы управления отдельными видами морской деятельности с учетом существующих задач по модернизации и инновационному развитию экономики страны;
- устранения пробелов и снятия противоречий, содержащихся в действующем законодательстве.

Будут определены основы правового регулирования вопросов морского планирования в Российской Федерации:

вопросы морского планирования будут основываться на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации.

Регулирование вопросов морского планирования будет осуществляться настоящим проектом федерального закона, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

К вопросам морского планирования будет применяться приоритет правил международного договора.

Предполагается в ПФЗ закрепить за органами власти следующие полномочия:

Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области морского планирования:

- а) обеспечение подготовки, утверждения и реализации морских комплексных планов Российской Федерации;
- б) утверждение перечня приморских субъектов Российской Федерации;
- в) ведение федеральной государственной геоинформационной системы;
- г) контроль за реализацией проектных решений морских планов;
- д) установление правового режима использования и охраны морских акваторий в соответствии с зонированием морской акватории в территориальных водах;
- е) подготовка и утверждение морских регламентов и правил морехозяйственной деятельности.

Полномочия органов государственной власти приморских субъектов Российской Федерации:

- а) утверждение перечня приморских муниципальных образований;
- б) планирование мест пользования морскими акваториями в оздоровительных, рекреационных и спортивных целях.

Полномочия органов местного самоуправления:

- а) планирование использования морских акваторий для местных нужд;
- б) планирование рыбопромысловых участков для осуществления прибрежного рыболовства;
- в) планирование рыбохозяйственных мероприятий для муниципальных нужд и развития товарного рыбоводства;
- г) планирование размещения лодочных станций, яхтенных стоянок, стоянок маломерных судов;
- д) планирование территории для организации пляжей, использования акватории для оздоровительного и спортивного отдыха.

Далее законопроектом предполагается регламентировать отношения на всех стадиях морского планирования, в том числе на стадиях разработки предложений по зонированию и утверждения морских комплексных планов.

Функциональное разграничение акваторий предполагается осуществлять на основе зонирования морских пространств и этот процесс является наиболее сложным в системе морского планирования.

Требуется также совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей вопросы международного и трансграничного сотрудничества в области морской деятельности. Некоторые из них нуждаются в принятии соответствующих решений на уровне высших органов исполнительной власти России – Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

#### 2.3.4 Оценка концепции законопроекта

Так как до этого была разработана только концепция законопроекта, а текст законопроекта ожидается в конце года, до сих пор нет окончательного заявления о том, какие вопросы в деталях будет регулировать будущий закон. Предварительно можно отметить, что структура и содержание концепции являются последовательными и служат хорошей основой дальнейшего законодательного процесса. В Российской Федерации должен быть издан закон о морском пространственном планировании, как следует из названия концепции. Из этого становится ясно, что нормативно-правовая база морского пространственного планирования будет выходить за рамки немецкого понимания и включать в себя комплексное планирование морских территорий.

Важно, чтобы концепция предусматривала регулирование субъектов, объектов и полномочий в области морского планирования. В настоящее время на разных уровнях существуют более 100 нормативно-правовых актов, направленных на морское пространственное планирование. Огромное количество данных нормативно-правовых актов является проблемой, с одной стороны, в них трудно сориентироваться, с другой стороны, данные акты недостаточно скоординированы и неэффективно связаны. Это ведет к пересечению, противоречиям и неопределенности для практикующих юристов.

Недостаточно четко очерченные полномочия в области морского пространственного планирования часто приводили к конфликтам и правовой неопределенности. В связи с этим приоритет был отдан федеральному уровню. Как показывает концепция, полномочия должны быть распределены на всех трех уровнях. Целью будущего закона является разрешение данных проблем. Ожидается, что закон будет ориентироваться на соответствующие положения Градостроительного кодекса.

Градостроительный кодекс регламентирует в главе 2 полномочия властей трех уровней и называет в главе 3 конкретные области, в которых данным учреждениям преписаны соответствующие полномочия по планированию.

В основном концепция закона «О морском планировании в Российской Федерации» ясно показывает, что морское планирование основано на территориальном планировании. Таким образом, плановые документы, методы и процедуры территориального планирования сопоставимы. Одним из примеров является включение зонирования морских территорий в содержание будущего закона. Зонирование в российской правовой системе является наиболее важным инструментом учета экологических

потребностей в процессе разработки плана, хотя по сравнению с общим планированием сфера его действия ограничена. В рамках зонирования выделяются отдельные зоны, в которых должен соблюдаться определенный режим использования. Таким образом, их можно сравнить с немецкими приоритетными областями. Тем не менее, в главе 5 концепцией вводится новый инструмент планирования – так называемый комплексный план. Под комплексным планом, который не существует в территориальном планировании, законодательством Российской Федерации понимается общее интегрированное планирование, учитывающее также экологические проблемы. Наука в России в настоящее время проявляет большой интерес к применению экосистемного подхода; в данном контексте можно только приветствовать то, что «экосистемный подход к морскому пространственному планированию» уже включен в перечень понятий концепции.

Также предусмотрено утверждение процесса подготовки и согласования документов территориального планирования и информации об участниках. Процесс подготовки и консультаций, который также известен из территориального планирования, регулирует взаимодействие различных уровней планирования по принципу противотока. Как показано в главе 6 концепции, в будущем законе должна регулироваться совместная подготовка документов территориального и морского планирования. Данное положение также потребует внесения поправок в Градостроительный кодекс, однако имеет смысл соединить между собой данные два типа планирования.

Аспект участия общественности играет важную роль, о котором коротко упоминается в пояснительной части. Концепция не содержит заметок о каких либо уровнях или этапах планирования, куда могла бы быть вовлечена общественность.

Особенностью законодательной концепции является заключительная глава 7, которая посвящена международному сотрудничеству. Законы в области территориального планирования (Градостроительный кодекс, Закон об экологической экспертизе, Закон об окружающей среде) не регламентируют международное сотрудничество. В территориальном планировании этот процесс еще в стадии формирования, так как Россия не ратифицировала ни Конвенцию Эспо, ни Орхусскую Конвенцию. Тем не менее, Министерство природных ресурсов и экологии подтвердили концепцию проекта закона о введении стратегической экологической оценки в России в июле 2014 года и объявило тем самым подписание Конвенции Эспо вместе с дополнительным протоколом и Орхусской конвенции. В области морского планирования Россия является, как уже упомянуто, участником ряда международных договоров и членом международного сотрудничества – в том числе в области охраны окружающей среды. Концепция закона учитывает данную ситуацию и современные тенденции. Россия недавно выразила готовность развивать международное сотрудничество в области охраны окружающей среды <sup>5</sup>.

### 2.3.5 Рекомендации для дальнейшего законодательного процесса

Вслед за концепцией законопроекта, которая уже была одобрена правительством, в ближайшем будущем должен последовать текст законопроекта. До того, как закон будет представлен на голосование в Государственную Думу, на данном этапе могут быть сделаны рекомендации для дальнейшего законодательного процесса. Важно использовать опыт, накопленный в сфере территориального планирования Российской Федерации. В результате сравнительного исследования в рамках проекта «Внедрение экологических принципов в территориальное планирование России (EkoRus)» уже были разработаны рекомендации по более эффективному внедрению экологических

---

5 См. Сообщение Рината Гизатулина (Министерство природных ресурсов и экологии РФ), : <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=134680>, об актуальных договорах между Россией и Перу: РИА Новости, Главы РФ и Перу подписали ряд соглашений в сфере туризма и экологии, см.: <http://ria.ru/world/20141107/1032215446.html#ixzz3RRbKBku><http://ria.ru/world/20141107/1032215446.html>.

принципов в законодательство Российской Федерации.<sup>6</sup> На основе данной предварительной работы могут быть сформулированы следующие рекомендации для закона «О морском планировании в Российской Федерации»:

- Закрепление экологических потребностей в виде принципов и целей в области развития: центральное значение экономического и структурного развития в России четко прослеживается в Градостроительном кодексе. Он ограничивает основное содержание территориальных планов в отдельных областях (например, на федеральном уровне транспорта, безопасности и обороны, энергетики, высшего образования и здравоохранения). Экологические проблемы в плане устойчивого пространственного развития должны учитываться не только в городском законодательстве, но и в морском пространственном планировании Российской Федерации. Это должно быть оформлено в виде независимых, подлежащих уточнению и унификации принципов, которые снабжены конкретными инструкциями для плановых учреждений.
- Четкое распределение обязанностей между уровнями и органами власти соответствующим методом: важный вопрос, который должен быть юридически урегулирован, – распределение обязанностей в сфере морского планирования. Данный вопрос в России остается весьма спорным. Необходимо уточнить, можно ли поручить планирование проектным организациям по результатам конкурса, как это принято в территориальном планировании, или нужно создать вышестоящий орган наподобие немецкого Федерального ведомства по морскому судоходству и гидрографии.
- Обеспечение участия власти и общественности: в законодательстве территориального планирования (в соответствии со статьей 28 ГрК) предусмотрено участие всех заинтересованных лиц в процессе планирования. Это относится только к местному уровню. Морское пространственное планирование в исключительной экономической зоне может, в отличие от территориального планирования, не может осуществляться на региональном или муниципальном уровнях. В отношении территориального моря и прибрежной зоны было бы возможно передать право участия соответствующему компетентному уровню планирования, но по причинам правовой безопасности было бы полезно обеспечить полноценное участие всех заинтересованных лиц в процессе планирования.
- Внедрение инновационных инструментов, таких как стратегическая экологическая оценка. Усилия Российской Федерации для скорейшей ратификации - Конвенции Эспо об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте уже было ранее упомянуто. Если стратегическая экологическая оценка, которая в России обсуждается в течение многих лет, будет введена в закон территориального планирования, то целесообразно включить ее в морское пространственное планирование. Благодаря этому произойдет переход от российской системы селективного планирования к комплексному планированию, что с экологической точки зрения является важным.
- Развитие международного сотрудничества в целях правового сравнения: глава о международном сотрудничестве должна отражать усилия Российской Федерации в области устойчивого использования морского пространства. Это необходимо, главным образом, с точки зрения законодательного сравнения, так как Россия является единственной страной в регионе Балтийского моря, которая не подчиняется непосредственно европейскому праву.

---

6 См. Нойманн/Магель/Альбрехт (2013), Сравнительно-правовой анализ регулирования учёта экологических требований в пространственном планировании Германии и территориальном планировании России, С. 63

## **3 Семинар I: Правовая и методологическая база морского территориального планирования в России и Германии**

### **3.1 Правовая и методическая база морского пространственного планирования в России и Германии**

#### **3.1.1 Введение**

Во введении будут представлены значение, цели и актуальная ситуация в сфере морского пространственного планирования в Европейском Союзе, в регионе Балтийского моря и на национальном уровне. К данным инициативам относится проект консультативной поддержки. Важными шагами в данной связи является Стратегия Российской Федерации о развитии морской деятельности, которая была принята в 2010 году, а также действующие законопроекты о морском пространственном планировании в России. Проект консультативной поддержки призван поддерживать данные инициативы и укреплять взаимодействие всех государств Балтийского моря.

В заключении будут представлены отдельные фазы проекта. В феврале 2014 года в Москве состоялась первая совместная встреча Министерства регионального развития РФ с Федеральным ведомством по охране окружающей среды (UBA), Федеральным ведомством по охране природы (BfN), и ОАО «НИИП Градостроительства». На этой встрече обсуждались рамочные условия и возможные цели одного из пилотных проектов консультативной поддержки. На семинаре в Берлине будет, прежде всего, разъяснена концепция действующей российской законодательной инициативы. Второй семинар в Санкт-Петербурге в октябре 2014 года будет посвящен структуре и содержанию запланированного пилотного проекта в регионе Балтийского моря. В завершение предусмотрено проведение пилотного проекта с целью разработки экологической концепции пользования в одной из российских частей Балтийского моря. Особенностью является защита биоразнообразия и экологически важных ресурсов. Далее возможна постановка вопроса о взаимодействии моря и суши.

#### **3.1.2 Правовые рамки в Германии, России, а также на международном и региональном уровне**

Доклад Елены Чугуевской и Светланы Мочаловой (МинРегион РФ) на тему «Концепция Федерального закона «О морском (акваториальном) планировании в РФ» посвящен особым требованиям к Законопроекту касательно особенных предпосылок Законопроекта.

Дальнейшие законодательные шаги закреплены в отдельном плане действий, после чего законопроект должен быть представлен в Правительстве в октябре 2014 г. Возможно, что срок сдачи законопроекта продлится до середины 2015 г., так как в настоящее время готовится еще один параллельный Законопроект.

В настоящее время неясно, какие существующие законы после принятия нового закона утратят свою силу. Следует все же исходить из обязательного характера исполнения данных планов. В данный момент разрабатывается список областей, в которых должно быть введено морское пространственное планирование. Объект регулирования, возможно, будет сформулирован достаточно узко. Морское зонирование должно быть введено как новый инструмент по аналогии с правилами землепользования в территориальном планировании.

Затем законом предусмотрено создание природоохранных морских зон. Они уже были разработаны в рамках территориального планирования. Над расширением охранных территорий ведется работа. Данные разработки также должны быть включены в рамках принципов в законопроект.

На основе доклада к.ю.н. Марии Елены Зегады (Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден) на тему «Актуальное положение правовой базы в сфере морского

пространственного планирования в Германии» также была обсуждена новая Директива ЕС о морском пространственном планировании.

Прибрежные земли намерены внести изменение в морские планы за счет расширения приоритетных и резервных территорий. Так, земля Мекленбург-Передняя Померания планирует создать приоритетные территории для прокладки морского кабеля и трубопровода. Новыми также являются резервные зоны для сохранения естественных рыбных запасов.

Правила морского пользования, изложенные в Федеральном Законе, и Директива о морских установках не влияют на строительный кодекс ФРГ.

Планы предусматривают различные виды пользования, нераздельно от существующих морских поверхностей и морского дна. Они закрепляют различные виды пользования планово-профилактического характера. Это не затрагивает разрешение на конкретные мероприятия на последующих уровнях. Плановые подходы, которые рассматривают подпочву пошагово и дифференцировано, обсуждаются в настоящее время в Германии в рамках темы «Подземное планирование», так как имеет место усиленная конкуренция природопользования, в том числе за счет использования источников возобновляемой энергии (прим.: тепло земли). Такой подход уже используется в землях Мекленбург Передняя Померания и Шлезвиг-Гольштейн. В данных регионах ведомствами по планированию указываются определенные подземные территории.

Фото 1:                    Дискуссия о правовой базе в Германии, России, а также на международном и региональном уровне



© Источник: Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден

В отличие от обычной двухуровневой системы в Германии Федеральное ведомство по охране природы (BfN) разработало вклад в планирование охраны природы с помощью Федеральное ведомство морского судоходства и гидрографии Германии (BSH), который был внесен в планы пространственного планирования ИЭЗ только для ознакомления. Федеральное ведомство по охране природы (BfN) намерено, как упомянуто в докладе о планировании охраны природы в 2006 году, внести изменения в территориальные планы немецкой исключительной экономической зоны (ИЭЗ), объявив морские охраняемые территории в немецкой ИЭЗ приоритетными территориями пространственного планирования.

Затраты на составление плана будут покрыты за счет государственного займа. Модель, которая должна быть обсуждена в России.

Планы морского пространственного планирования для немецкой ИЭЗ будут разработаны Федеральным министерством транспорта и цифровой инфраструктуры и Федеральным ведомством по морскому судоходству и гидрографии. В рамках участия общественности и властей к проекту также будут привлечены Федеральное ведомство по охране окружающей среды (UBA) и Федеральное ведомство по охране природы (BfN). Заключительное согласование будет осуществлено между федеральными ведомствами.

### 3.1.3 Взаимодействие суши и моря

В докладе к.г.н. Юрия Михайличенко (Министерство экономического развития РФ) была подробно рассмотрена разработка комплексного управления прибрежными территориями в России.

Вульф Хюльсман (УВА) рассказал о европейском подходе комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ) и его реализации в Германии. В 2006 году была принята национальная стратегия – КУПЗ, которая была оценена в отчете о прогрессе в 2011 году. В Германии КУПЗ не является ни официальным, ни законодательно закрепленным инструментом планирования, а неофициальным и гибким инструментом управления. Речь идет не о параллельном плане пространственного планирования, а о практическом процессе с вовлечением всех заинтересованных сторон и сфер деятельности, а также КУПЗ является концепцией согласования и возможным решением проблем в прибрежной зоне. Государствам ЕС предоставлена свобода действий в плане того, каким образом они будут использовать данный инструмент.

Концепция КУПЗ может быть применена на всех уровнях взаимодействия. Германскими прибрежными землями данная концепция используется в качестве ориентира как базовая форма для прибрежных областей в планах пространственного планирования. Существует возможность разработки независимой КУПЗ – концепции для поддержки официально закрепленных процессов планирования. Так, например, в рамках одной из официальных процедур планирования возведения дамбы возможно вовлечение граждан и других деятелей в процесс модерирования на начальном этапе, с целью разрешения имеющихся конфликтов на ранней стадии. Необходимо проанализировать опыт применения данного подхода в других государствах, , например Австралии, США, Канаде или Китае.

Морское пространственное планирование и КУПЗ являются двумя инструментами с различными целеустановками. Изданная недавно директива ЕС сконцентрирована на первом проекте исключительно в области морского пространственного планирования. Основным требованием является содействие взаимосвязи между морским пространственным планированием и другими процессами, как КУПЗ. Рекомендация КУПЗ от ЕС по-прежнему действует. С точки зрения обязательного исполнения планов КУПЗ в России можно констатировать, что данные документы не носят обязательного характера.

Границы морского пространственного планирования касательно взаимодействия моря и суши оказывает социоэкономическое и экологическое воздействие на прибрежные общины. По этой причине планировщик должен принимать во внимание прибрежные данные и береговое развитие. Так как на прибрежные общины может оказываться прямое и косвенное влияние со стороны оффшорных разработок, они должны также содействовать в процессе МПП. Чтобы охватить значение их вовлечения, прибрежным общинам необходима поддержка в виде формирования сознания или самостоятельности. Кроме того, им необходимо предоставить данные об актуальном положении, а также запланированные планы. Создание аквакультуры следует рассматривать критически с точки зрения правовой защиты природы.



© Источник: Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден

### 3.1.4 Опыт России и Германии в разработке морских пространственных планов и планов в сфере окружающей среды

Из доклада Татьяны Малашкевич, председателя отдела государственной политики и регулирования в области защиты окружающей среды Министерства охраны природы Российской Федерации следует, что Россия уже имеет опыт в создании планов морского пространственного планирования. Так, например, был разработан план об управлении ресурсами в российской части Баренцева моря в рамках Правительственного соглашения от 3 сентября 1992 года между Российской Федерацией и Королевством Норвегией о сотрудничестве в области защиты окружающей среды. Целью данного сотрудничества является сохранение окружающей среды и экологического равновесия в северных морских регионах. В центре сотрудничества находится усиленное внимание к проблемам защиты окружающей среды и природных ресурсов Баренцева моря и необходимость применения экосистемного подхода, что обеспечивает устойчивое использование природных ресурсов в северных морских регионах, с целью обеспечения высокого качества окружающей среды. В процессе сотрудничества было установлено, что экологические условия Баренцева моря являются положительными. Незаконный рыбный промысел был резко сокращен и важные рыбные запасы были спасены. Баренцево море является относительно чистым, но все же был обнаружен значительный уровень загрязнения у белых медведей и некоторых морских птиц. Существуют также опасения по поводу размножения тюленей и морских птиц.

В рамках сотрудничества до 2015 года будут вестись работы над подготовкой научно-обоснованной экологической основы для развития интегрированного плана управления природными ресурсами российской части Баренцева моря.

Важнейшими задачами являются: формирование системы требований и ограничений экологической среды, разработка актуальных информационно-аналитических и экологических материалов с применением современных технологий, создание карт антропогенных воздействий на экосистему Баренцева моря, оценка возможных вариантов использования природных ресурсов в Баренцевом море до 2030 года и развитие методологических основ для организации стратегической и экологической оценки общего плана.

Дальнейшие примеры следовали из доклада к.г.н. Павла Спирина (ОАО «НИИП Градостроительства») на тему «Структура и содержание морских комплексных планов».

Фото 3: Докладчик к.г.н. Павел Спирин (ОАО «НИИП Градостроительства»)



© К. г. н., доцент Павел Спирин, источник: Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден

На представленных картах с классификацией функциональных зон речь идет о научных модельных вариантах, которые основаны на опыте ганзейского города Гамбург и опыта других государств. Они приведены только в качестве примера и не являются частью действующего процесса планирования.

Модели водоемов были созданы на основе информации при помощи европейских коллег, а также Российского министерства транспорта, которое ранее предоставило сведения о расширении определенных коридоров и навигационных планов.

Проведение стратегической экологической оценки (СЭО) в представленном процессе планирования предусмотрено в будущем. В настоящее время она не отвечает актуальному положению. России предстоит в скором времени ввести стратегическую экологическую оценку. Ратификация Конвенции Эспо должна произойти в ближайшем будущем. Исходя из того, что в России территориальное планирование не может быть перенято один в один с морским пространственным планированием, так как морские виды деятельности активнее и динамичнее, чем на суше. Поэтому необходимы дальнейшие исследования в качестве основы решений. Российские гидрологи работают в данной сфере, например, с математическими процессами моделирования.

На основе доклада Беттины Кэппелер (Федеральное ведомство морского судоходства и гидрографии Германии (BSH)) на тему «Методика разработки документов морского планирования в Германии, мониторинг и необходимость развития планирования в исключительной экономической зоне. Подведение итогов и достижений пространственной организации Балтийского моря рабочей группой HELCOM-VASAB» было ясно представлено, что планирование не может выходить за границы ИЭЗ. Морское пространственное планирование под федеральной юрисдикцией возможно исключительно в ИЭЗ.

Следует принять во внимание, что рабочая группа HELCOM-VASAB «Морское пространственное планирование в Балтийском море» приняло базовый документ об «экосистемном подходе в морском

пространственном планировании», который должен служить поддержкой в предстоящем процессе развития руководства.

В рамках доклада Эры Милениной (ОАО «НИИП Градостроительства») на тему «Учет агломерационного потенциала при подготовке комплексного морского плана для Финского залива (Балтийское море)» были представлены планы (схемы) предполагаемых местоположений туристической инфраструктуры и рекреации. Они также содержали схему экологической структуры Санкт-Петербурга, а функциональное использование поверхностей Невской Губы и Финского залива. Значимыми являются порт Санкт-Петербурга, экономические и транспортные связи.

Цели и задачи морского пространственного планирования, а также важные источники информации для подготовки модели морского плана в РФ были разъяснены в докладе Татьяны Варгиной (Градосфера) на тему «Опыт разработки инструментария морского пространственного планирования на примере российской части Балтийского моря». Также была представлена классификация функциональных зон морских регионов Балтийского моря.

Актуальная цель анализа видов деятельности заключается в возможности формирования функциональных зон, которые являются и «субъектом», и объектом. Примером может служить немецкая модель. Российский закон не регламентирует зонирование, так как речь идет о рамочном законе. Функциональные зоны относятся к числу подзаконных актов и методических рекомендаций. Причина данного подхода – локализация определения зон в законодательстве. В связи с этим существует взаимосвязь каждого сектора с определенной деятельностью. Закон о морском пространственном планировании координирует правила специальных законов. Для каждой функциональной зоны можно найти ссылку в Законе о морском пространственном планировании.

### 3.2 Структура и содержание российско-германского пилотного проекта

Заместитель министра Йохен Фласбарт (Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы и безопасности ядерных реакторов Германии (BMUB)) придал проекту большое значение и подчеркнул, с одной стороны, дружественные научные отношения обоих государств, с другой стороны – защиту морской окружающей среды в Балтийском море.

Фото 4: Открытие заседания. Приветственная речь статс-секретаря Йохена Фласбарта (Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы и безопасности ядерных реакторов Германии (BMUB))



© Источник: Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден

Со стороны Российской Федерации большое значение проекта было также подчеркнуто Еленой Чугуевской (МинРегион РФ).

В качестве содержания проекта было предложено: 1. Дополнительные правовые аспекты, планово-методческие аспекты, тематические рекомендации, экологические аспекты; 2. организационные аспекты; 3. Другое, дальнейшие проекты, дополняющие аспекты пространственного планирования,

территориальное планирование, экосистемный подход, СЭО и КУПЗ. Экосистемный подход мог бы, например, включать в себя оценку защиты видов, которая выходит за рамки СЭО и оценки воздействия на окружающую среду.

Важно отметить, что необходимо определить конфликты и на этой основе дать рекомендации и сформулировать плановые решения. Также практическое сотрудничество должно стоять на первом плане, так в России не имеется частных плановых организаций, а только научные институты как ОАО «НИИП Градостроительства», которые могут перенять данную работу. ОАО «НИИП Градостроительства» является не только научным институтом, но и осуществляет практическую деятельность. Данный институт создает планы самостоятельно. Пилотный проект должен носить просветительский характер и быть ориентирован на реализацию.

С российской стороны в качестве основы были предложены структура, подходы и организация проектной деятельности аналогично проекту «EkoRus». <sup>7</sup> В настоящий момент основная трудность морского планирования в России связана с российским законодательством. Введение морского пространственного планирования еще не актуально. Более важным является создание рамочных условий, что в практике других государств также распространено. Объем необходимых экологических данных появится в процессе реализации проекта. Будут предложены следующие главы содержания тем проекта: правовая база, методы и практическая реализация. Для этого необходимо создать две рабочие группы (немецко-русские), в которые будут включены заинтересованные представители. Между семинарами должен произойти двусторонний обмен опытом, актуализация и анализ законодательства.

В дальнейшем должны быть разработаны критерии выбора пилотного региона, чтобы пилотный регион можно было идентифицировать до начала первого этапа.

При выборе пилотного региона должен быть представлен наиболее широкий спектр пользования. Регионы с большими объектами в морском пространстве, регионы, которые интересны с экономической точки зрения; важными также являются регионы нефтедобычи и выработки энергии. Было бы полезным включить в проект последние перечисленные области с целью привлечения дополнительных финансовых ресурсов с российской стороны для проекта.

В отличие от проекта „EkoRus“ желательно предложить морское пространственное планирование в пилотном регионе. Проект EkoRus был завершен разработкой критериев. Планирование не было частью проекта. В проекте «EkoRus» осознанно не был выбран пилотный регион. Целью проекта было разработка критериев для пилотного региона. Для запланированного проекта будет использоваться каталог критериев, который определяет относительно малую область. Пространство Балтийского моря как регион очень хорошо подходит, так как представлены одновременно немецкие (и европейские) и российские интересы.

---

<sup>7</sup> Целью участвующих в проекте EkoRus экспертов по планированию из Германии и России было консультирование Министерства регионального развития Российской Федерации касательно внедрения экологически ориентированных подходов в российское территориальное планирование. В центре внимания консультантов были правовые, тематически-содержательные и методические аспекты планирования, а также концептуальные идеи их реализации. В сравнительном анализе правовой базы они осветили и обратили внимание на экологические нужды немецкого и русского обществ в планировании и внесли предложения для модификации российской системы. В процессе тематическо-содержательного анализа эксперты сосредоточились на рассмотрении особо охраняемых объектов окружающей среды (земля, вода, воздух и т.д.) и экологических последствий землепользования (сельское хозяйство населенные пункты, инфраструктура и т.д.). В своих планово-методологических наблюдениях консультанты ссылались на уровни планирования, инструменты планирования, процесс планирования и вопросы участия и содействия. Фокусом дальнейших исследований (номер проекта FKZ 380 01 291).

Будут использованы критерии, которые находятся в «конфликтных областях» акватории. Разработка критериев не должна быть основной частью проекта. Им не должно придаваться такое большое значение, как в предыдущем проекте. Экологические компоненты должны быть в любом случае упомянуты. Наряду с экосистемным подходом и вопросами СЭО должны быть охвачены такие темы, как секторное планирование и управление охраняемыми территориями.

В данном проекте законодательство находится еще в процессе разработки. Таким образом, не существует никаких препятствий для применения экосистемного подхода.

Решение о пилотной территории должно быть принято как можно скорее. Выбор пилотного региона относится исключительно к морским акваториям, а также ИЭЗ, но и к прибрежным зонам, так что различные регионы могут претендовать на роль кандидатов на пилотный регион. Опыт показывает, что один регион является наиболее подходящим, если о нем есть достаточно доступной информации. Должно удастся найти подходящий регион. Касательно исследуемого пространства следует исходить из того, что регион должен находиться в Балтийском море. В другом случае придется выйти за рамки правового контекста, так как, например, право ЕС уже не будет применимо.

Также Северо-Западный округ (включая часть Балтийского моря и арктических вод) мог бы теоретически быть выбран. Так как имеются различные виды пользования, можно было бы охватить более обширную методическую базу. Предложения все же были отвергнуты по причине того, что регион Балтийского моря лучше исследован. Конкретно могут быть предложены Калининградская или Ленинградская область.

Также с экологической точки зрения будет предложен регион Балтийского моря как предмет исследования. Более всего подходит Калининградская область, так как здесь практикуется активное судоходство и существуют природоохранные зоны. Условия являются одинаковыми для России и Германии. Ленинградская область также является подходящей.

Вопрос предмета исследования – это также вопрос ресурсов. Чем больше предмет исследования, тем больше ресурсов необходимо.

Для выбора региона Балтийского моря также важно министерское соглашение ХЕЛКОМ при участии Германии и России, которое предусматривает разработку морских пространственных планов до 2030 года. Данное соглашение также подчеркивает необходимость в наличии пилотного проекта в регионе Балтийского моря.

Содержательное планирование управления также следует включить согласно директиве ЕС по сохранению естественных сред обитания и дикой фауны и флоры и директиве по охране диких птиц. С точки зрения экосистемного подхода важно включить в исследование природоохранные территории. Поэтому имеет большое значение, что с российской стороны в качестве предмета исследования были приняты во внимание вышеперечисленные пункты.

Участникам в итоге удалось прийти к консенсусу по основным вопросам. Уже были созданы необходимые тематические рамки (например, экосистемный подход, услуги, природоохранные территории и т. д.)

С организационной точки зрения, состав экспертов (с немецкой и российской стороны) в проекте должен быть таким, чтобы все тематические направления были охвачены. Вклад присутствующих представителей министерств представляют большой интерес для проекта. Эксперты по правовым вопросам также необходимы. Тем не менее, следует привлечь и практикующих экспертов. В данной сфере необходимо участие инженеров и экологов по специальным морским вопросам.

Для обеспечения эффективной коммуникации экспертам следует обмениваться контактами. Каждый квартал должен быть организован семинар в России или Германии, а в завершение проекта – симпозиум или конференция, на которой будут представлены результаты большой рабочей группы. С российской стороны будет предложен политический совет. Министерство регионального развития

РФ должно играть ведущую роль. В результате должен быть разработан полный Законопроект, а не только методы. Данное стремление к принятию законопроекта может быть полезным как для российской стороны, так и для немецкой.

Запланировано также издание руководств.

С немецкой стороны будет подчеркнута, что при предоставлении долгосрочного проектного поручения команда должна состоять из юристов и составителей планов. Семинары (возможно, более длительные) доказали свое преимущество. К участию в симпозиуме можно также привлечь Совет, даже если в настоящее время он еще не сформирован. Разумно было бы также создать руководство с картами и примерами природопользования.

Представители российской экономики, например, Газпром Нефть Шельф, также могут принести большую пользу проекту. Российское министерство транспорта также должно быть представлено. Оно состоит из представителей различных интересов и деятелей. Кроме того, предлагается создать онлайн-платформу для обмена общими документами для того, чтобы в любое время все участники могли иметь доступ.

Касательно сбора данных следует уточнить, каким образом будет происходить сбор данных, кто собирает данные, и кто с ними будет работать. В случае невозможности получить доступ к каким-либо данным следует уточнить причину этого. В дальнейшем планируется, каким образом следует действовать в случае дефицита информации. К этому пункту должна быть сформулирована конкретная задача; детальные шаги следует прописать в рабочем плане. Для обмена информацией могут быть привлечены эксперты по вопросам управления данными. Прежде необходимо закрепление точных рамок, которые предусматривают, какие данные необходимы. Для этого уже имеется опыт проектов КУПЗ.

Фото 5: Групповое фото около „Берлинской стены“ в здании Федерального министерства окружающей среды, охраны природы и безопасности ядерных реакторов Германии (BMUB)



© Источник: Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден

## 4 Семинар II: «Разработка, обсуждение и согласование дизайна проекта для проведения совместного пилотного проекта в российской части Балтийского моря»

### 4.1 Разработка, обсуждение и согласование дизайна проекта для проведения совместного пилотного проекта в российской части Балтийского моря

Семинар «Разработка, обсуждение и согласование дизайна проекта для проведения совместного пилотного проекта в российской части Балтийского моря» состоялся 8–9 октября 2014 г. в Санкт-Петербурге (Российская Федерация). Данный семинар был организован и проведен по поручению Федерального ведомства по охране окружающей среды (UBA) Институтом экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден, в сотрудничестве с российским партнером проекта ОАО «НИИП Градостроительства». Семинар был направлен на обсуждение и согласование концепции проекта консультативной помощи – пилотного проекта в российской части Балтийского моря. Проект предусматривает организацию морского пространства на конкретной российской территории, охватываемой планировкой, с целью получить практический опыт и сведения, применимые к развитию российского морского планирования. Основой для обсуждения стало совместно подготовленное заранее предложение о дизайне проекта, которое было представлено участникам до начала семинара. Двухдневное мероприятие было посвящено обсуждению задач будущего проекта, его содержания и сфер деятельности, а также выбору пилотного региона и прогнозированию результатов проекта.

#### 4.1.1 Совещание с рабочими группами экспертного совета стратегического партнерства «Северо-Запад» по вопросам экологии, стратегического и территориального планирования

Мероприятие состоялось в офисе стратегического партнерства «Северо-Запад»<sup>8</sup>. Это организация, основанная в 2012 г. 11 субъектами Российской Федерации (территориальные единицы, аналог федеральных земель в Германии)<sup>9</sup>, относящимися к Северо-Западному федеральному округу, а также крупнейшими региональными предприятиями и экономическими организациями. Задача этого партнерства – объединение государственных органов, экономических деятелей и общественных организаций, а также поддержка надрегиональных инвестиционных проектов на основе государственно-частного партнерства. Стратегическое партнерство «Северо-Запад» уполномочено представительством Президента Российской Федерации в Северо-Западном округе проводить мероприятия научного характера и другие мероприятия. Эксперты стратегического партнерства назначаются представителем Президента в том или ином федеральном округе. В начале мероприятия участников приветствовал Владимир Авдеев, директор стратегического партнерства «Северо-Запад». Модерировал дискуссию председатель экспертного совета стратегического партнерства Александр Виктор, выразивший интерес и одобрение по поводу запланированного германо-российского проекта в российской части Балтийского моря.

Обсуждению предшествовал доклад Вульфа Хюльсмана, Федеральное ведомство по охране окружающей среды Германии (UBA). В его докладе были представлены цели совместного пилотного проекта в прибрежных районах российской части Балтийского моря и указания относительно дизайна

---

<sup>8</sup> См. сайт стратегического партнерства «Норд-Вест»: <http://www.n-west.ru/strategicheskoe-partnerstvo/>.

<sup>9</sup> См. понятие „субъект Российской Федерации“ [англ. Subjects of the Russian Federation]: <http://commin.org/en/bsr-glossaries/national-glossaries/russia/subject-of-federation-region.html>.

проекта. По мнению Хюльсмана, результаты консультационного проекта «Внедрение экологических принципов в территориальное планирование России (EkoRus)» следует учесть в новом проекте. Кроме того, важно изучить взаимодействие суши и моря.

К.г.н., доцент Павел Спирин, ОАО «НИИП Градостроительства», представил структуру и содержание германо-российского пилотного проекта с российской стороны. Институт «НИИП Градостроительства» по инициативе Министерства регионального развития Российской Федерации уже в 2012 г. провел исследование и сбор данных в российской части Балтийского моря. Поэтому основная информация по Финскому заливу уже собрана. Однако существуют некоторые ограничения в природопользовании, поскольку регион охватывает и природоохранные зоны. Калининградская область также подходит в качестве поля деятельности. Имеются хорошие перспективы для эффективного сотрудничества с региональными деятелями. Спирин также подчеркнул важность результатов, достигнутых в рамках проекта EkoRus. Документы территориального планирования следует учитывать и при морском планировании.

Фото 6: Дискуссия в офисе стратегического партнерства «Северо-Запад»



© Источник: Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден

Затем последовало активное обсуждение этой темы.

В ответ на вопрос Константина Коровина, руководителя рабочей группы «Окружающая среда» экспертного совета стратегического партнерства, была изложена предыстория и разъяснены организационные аспекты намеченного проекта.

Затем обсуждался вопрос внедрения морского планирования в стратегическое планирование. Стратегическое планирование, в отличие от морского планирования, уже регламентировано законом Российской Федерации. Уровень стратегического планирования в морском планировании до настоящего времени игнорировался. ОАО «НИИП Градостроительства» пояснило, что проект послужит опорой нынешней законодательной инициативы. Поэтому отсутствие правовой базы не является препятствием.

В ходе дальнейшей дискуссии обсуждались предмет и сфера применения намеченного проекта. Российские эксперты затронули проблему муниципального планирования, например, мусорных свалок и сельскохозяйственных животноводческих сливов в российской части Балтийского моря. ОАО «НИИП Градостроительства», партнер по проекту, объяснило, что мелкие вопросы муниципального планирования не соответствуют объекту проекта. В принципе, цель проекта заключается не в решении отдельных проблем, а в разработке общего инструментария для разрешения морских конфликтов.

Участники обсудили необходимость более глубокого изучения взаимодействия суши и моря и комплексного управления прибрежной зоной. По мнению участников проекта, необходимо уделить

данному аспекту должное внимание и подробно рассмотреть его по возможности в рамках трехлетнего проекта. В целом проект представляется им скорее «деловой игрой», чем конкретной официальной процедурой.

Леонид Коровин подчеркнул важность координации намеченного проекта с деятельностью рабочей группы HELCOM/VASAB. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации также должно принять участие в проекте, так как по его поручению уже действует ряд проектов в Финском заливе. Александр Викторов отметил, что работы, проделанной в Финском заливе, недостаточно. Поэтому намеченный германо-российский проект имеет важное значение. Необходимо создать методологическую и правовую основы, учитывая опыт Германии. Генрих Шмаудер, Федеральное ведомство по охране природы (BfN), добавил, что, согласно его опыту, до сих пор не удалось преодолеть дефицит проектных инициатив в области морского планирования. Было бы полезно привлечь Министерство природных ресурсов и экологии РФ к участию в проекте, однако в последние годы было трудно убедить министерство в важности этой инициативы. Рабочая группа HELCOM/VASAB, в свою очередь, предоставила важные сведения, которые обязательно должны быть использованы.

В конце заседания Александр Викторов объявил, что стратегическое партнерство «Северо-Запад» в настоящее время готовит документ по инициативе морского планирования, а состоявшаяся дискуссия внесет в него вклад. Существует множество форумов, на которых можно обсудить затронутые вопросы с экономическими деятелями. Такой форум стратегического партнерства состоится предположительно в мае 2015 г.

#### 4.1.2 Обсуждение и согласование дизайна проекта для проведения совместного пилотного проекта в российской части Балтийского моря

Мероприятие началось с экскурсии по зданию, проведенной д. г. н., профессором Владимиром Разумовским, вице-президентом Русского географического общества.

Фото 7: Экскурсия по Русскому географическому обществу, проведенная д. г. н., профессором Владимиром Разумовским, вице-президентом Русского географического общества



© Источник: Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден

#### 4.1.3 Организация и дизайн совместного пилотного проекта

Выступления Светланы Мочаловой, Министерство регионального развития Российской Федерации, на тему «Направления совершенствования законодательной деятельности в области морского планирования в Российской Федерации» и Татьяны Малашкевич, Министерство природных ресурсов

и экологии Российской Федерации, на тему «Правовое регулирование охраны природы в Российской Федерации на суше и на море», к сожалению, не состоялись. К. г. н., доцент Павел Спирин, ОАО «НИИП Градостроительства», объяснил, что из-за процесса реструктуризации Министерство регионального развития Российской Федерации было распущено 08.09.2014. Территориальное планирование объединено со стратегическим планированием и передано в ведомство Министерства экономики. Другие отрасли, такие как застройка и транспорт, также будут приписаны к соответствующим министерствам (Министерству строительства, Министерству транспорта). В основу легли разработанные в предыдущем проекте EkoRus рекомендации по внедрению экологических аспектов в территориальное планирование Российской Федерации. Недавно была утверждена Концепция законопроекта «О морском планировании в Российской Федерации», так что законодательная деятельность в области морского планирования продолжает совершенствоваться. В ближайшем будущем законопроект может быть внесен на рассмотрение в Государственную Думу. Роспуск Министерства регионального развития не составит помехи в реализации германо-российского консультационного проекта.

Фото 8: Введение дискуссии, блок 1. Вульф Хюльсман (Федеральное ведомство по охране окружающей среды (UBA))



© Источник: Федеральное ведомство по охране природы (BfN)

Д. ю. н, профессор Герольд Янссен, Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден, представил концепцию пилотного проекта по морскому планированию в российской части Балтийского моря. Проект содержит отдельные модули и рабочие комплексы, календарный график, а также намеченные результаты германо-российского проекта морского планирования. В настоящее время на роль возможного пилотного региона выбрана российская часть Финского залива, а также морской регион под Калининградом. В ходе семинара расставлены приоритеты по различным критериям (например, территория, охватываемая планировкой, – море, побережье, взаимодействие суши и моря, наличие данных, использование природных богатств, состояние окружающей среды, организация управления, общественность, предшествующие работы).



© Источник: Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден

К. г. н., доцент Павел Спири́н и Э́ра Милени́на, ОАО «НИИП Градостроительства», дополнили выступление российской стороны каталогом критериев выбора одного или нескольких модельных регионов (интегрированная система суша-море) для пилотного проекта. Павел Спири́н представил перечень критериев, по которым на роль пилотного региона были выбраны Финский залив и Калининград. При сопоставлении критериев и их оценке в различных областях (например, инвестиции, секторы экономики, население) выяснилось, что как Финский залив, так и Калининград могут претендовать на роль пилотного региона. В обоих регионах были собраны данные и проведена предварительная работа, однако в Калининграде необходимо установить контакт с региональными представителями, а в Ленинградской области (область Санкт-Петербурга) это уже сделано. В заключение Павел Спири́н сообщил о своем намерении посетить Калининградскую область в рамках Российско-германских дней экологии 29.10.–30.10.2014 и выступить там с докладом по обсуждаемой в данный момент теме.

Обсуждался вопрос, в какой мере и каким образом можно внедрить результаты предыдущего проекта EkoRus в будущий проект. Результаты проекта EkoRus, несомненно, должны лечь в основу проекта морского планирования. В рамках предыдущего проекта уже были разработаны инструменты обеспечения устойчивого, экологически безопасного развития территории, а также методические рекомендации по отдельным темам. Поскольку данный метод работы уже доказал свою эффективность, будет рационально использовать его также для нового проекта. Предложенный дизайн проекта всецело одобрен российской стороной. Немецкая и российской стороны пришли к выводу, что основная задача должна решаться на федеральном уровне. Предложенная трехлетняя длительность проекта признана уместной. Сотрудничество между исполнителями отдельных рабочих комплексов должно стать более тесным. Возможно создание коллегий или проектных рабочих групп. Необходимо также представить проектную деятельность широкой общественности.

#### 4.1.4 Методические аспекты планирования и развития морских территорий в Германии и России

Д. арх. н., профессор Сергей Митягин, ОАО «НИИП Градостроительства», разъяснил в своем выступлении на тему «Система разделения полномочий при подготовке и реализации комплексных

морских планов» применение и задачи морского планирования в Российской Федерации на различных уровнях управления. Докладчик информировал слушателей о разделении полномочий на различных уровнях, проведя параллели с территориальным планированием. В будущем законе «О морском планировании в Российской Федерации» следует распределить полномочия между органами власти различного уровня (федерального, регионального, муниципального). Полномочия муниципальных органов власти должны распространяться на прибрежные территории и акватории; полномочия субъектов Федерации (региональный уровень власти в Российской Федерации) должны простирались в пределах 12 морских миль, а полномочия Российской Федерации – до границы исключительной экономической зоны.

Далее Хольгер Янссен, Институт исследований Балтийского моря им. Лейбница, Варнемюнде, выступил с докладом на тему «Задачи реализации морского планирования и экосистемного подхода». В начале своего доклада Янссен затронул проблему внедрения экосистемных услуг в морское планирование. Он подчеркнул необходимость картографирования экосистемных услуг в качестве основы морского планирования еще до запуска проекта, а не только в контексте стратегической оценки окружающей среды и проверки экологической безопасности. Янссен предложил внедрить принципы экосистемного подхода в намеченный проект.

Фото 10: Доклад к. т. н. Матиаса Штайца (Федеральное ведомство по охране природы Германии (BfN)), к. ю. н., профессора Герольда Янссена (Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден) и д. арх. н., профессора Сергея Митягина (ОАО «НИИП Градостроительства»)



© Источник: Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден

Далее последовал доклад Татьяны Варгиной и Валерия Мякиненкова (ОАО «НИИП Градостроительства») на тему «Модельная структура и содержание комплексного морского плана на примере Калининградской области Российской Федерации». В планах по Калининградской области предусмотрены различные формы природопользования прибрежных районов и исключительной экономической зоны. Формами природопользования морского пространства являются судоходство, нефтедобыча, выработка энергии, а также рыболовство. Потенциальный пилотный регион Калининград остро нуждается в решении существующих проблем. Предотвращение загрязнения прибрежных вод, прогрессирующее строительство портовых сооружений и развитие аквакультуры требуют сотрудничества в области морского и территориального планирования.

В ходе обсуждения был затронут вопрос о возможности более успешного внедрения экосистемных услуг в морское планирование. Вносились различные предложения, начиная с улучшения качества картографирования и заканчивая денежной оценкой природного капитала и экосистемных услуг. Это предложение отчасти было встречено критически. Наряду с этим обсуждалось оптимальное разделение полномочий. Сергей Митягин указал на необходимость нахождения новых форм полномочий в сфере морского планирования, так как в будущем возникнут новые виды природопользования морского пространства. Следует создать специальное учреждение по морским вопросам.

#### **4.1.5 Рекомендации по оптимизации организационно-правовых инструментов планирования морского пространства**

К. т. н. Матиас Штайц, Федеральное ведомство по охране природы Германии (BfN), выступил с докладом на тему «Создание сети биотопов охраняемых морских акваторий в Европе». В своем докладе Штайц отметил, что конвенции OSPAR/HELCOM поставили перед собой цель создания сети биотопов охраняемых морских акваторий. Были разработаны такие критерии оценки, как сообразность, представительность, репликация и способность к взаимодействию. Другими природоохранными критериями оценки должны выступить экосистемный подход и миграционные коридоры.

После выступления докладчик ответил на вопрос о способности к взаимодействию сетей биотопов охраняемых морских акваторий в духе конвенций OSPAR/HELCOM. Это могут быть и географически удаленные друг от друга районы, которые способны стать биотопами, если обеспечивается защита данных территорий. Взаимодействие может осуществляться не только в условиях непрерывной, пространственно единой сети.

Далее прозвучал доклад к. ю. н. Марии Елены Зегады и Инны Магель (Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден). Мария Елена Зегада сравнила правовые особенности морского планирования в Германии и России на основании различных критериев (в том числе уровни планирования, правовые основы и принципы). В заключение она представила аналитическую матрицу для оценки/истолкования правовых условий в германо-российском проекте, основанном на проекте EkoRus. Данная матрица включает в себя, в частности, уровни планирования, морские планы, объект планирования, экологические постановления и опыт проекта BaltSeaPlan (Европейский фонд регионального развития, Европейский инструмент соседства и партнерства). Инна Магель прокомментировала концепцию законопроекта «О морском планировании в Российской Федерации», назвав документ логичным и последовательным. Принимая во внимание опыт, накопленный в ходе проекта EkoRus, Инна Магель дала первые рекомендации по разработке законопроекта. Правовая защита экологических интересов должна стать независимым принципом морского планирования в Российской Федерации, органы власти и общественность должны принимать в нем активное участие. Кроме того, в морском планировании необходимо использовать новые инструменты планирования, например стратегическую оценку окружающей среды, как только данные инструменты начнут использоваться в территориальном планировании.

В дальнейшей дискуссии обсуждался статус ратификации важных международных конвенций (Эспо, Орхус) в Российской Федерации. Россия пока не присоединилась к данным конвенциям. Однако Министерство природных ресурсов и экологии объявило в июле 2014 г., что обе конвенции планируется ратифицировать в ближайшем будущем. Российские партнеры проекта подчеркивают заинтересованность Российской Федерации в расширении международного сотрудничества в области экологии.

Обсуждается будущее юридическое соотношение между таким инструментом планирования, как зонирование территории, и интегрированным морским планом. ОАО «НИИП Градостроительства»

пояснило, что зонирование в форме карт будет существовать наряду с интегрированным планом. Противоречий между документами не ожидается.

Затем прозвучал доклад Юлии Вязиловой, ОАО «НИИП Градостроительства». Юлия Вязилова представила в докладе классификацию видов природопользования морского пространства и внесла собственные предложения. На основе матрицы она оценила потенциальные конфликты между отдельными видами природопользования морского пространства. Особенно ярко выражены конфликты между портовыми сооружениями и природоохранными зонами, в сфере энергетики и добычи сырья, а также между рыболовными хозяйствами и туризмом. Все вышеперечисленные виды природопользования имеют место как в Ленинградской, так и в Калининградской области и должны регулироваться в соответствии с международными стандартами.

Далее с докладом выступил д. г. н., профессор Владимир Разумовский, Русское географическое общество. Он представил различные подходы к классификации зон, например, биорегионализацию прибрежной зоны и континентального шельфа и вертикальное зонирование морских глубин, которое уже давно используется в России. Эта классификация должна учитываться также при составлении будущего законопроекта.

В заключительной дискуссии участники договорились как можно быстрее адаптировать дизайн пилотного проекта, основные пункты которого уже утверждены, к результатам второго семинара (например, аспекты, которые еще необходимо учесть, а также рабочие комплексы с германской и российской стороны). Федеральное ведомство по охране окружающей среды в ближайшее время согласует дальнейшую процедуру реализации пилотного проекта в рамках консультационной помощи.

## 5 Дизайн проекта для проведения совместного пилотного проекта в российской части Балтийского моря

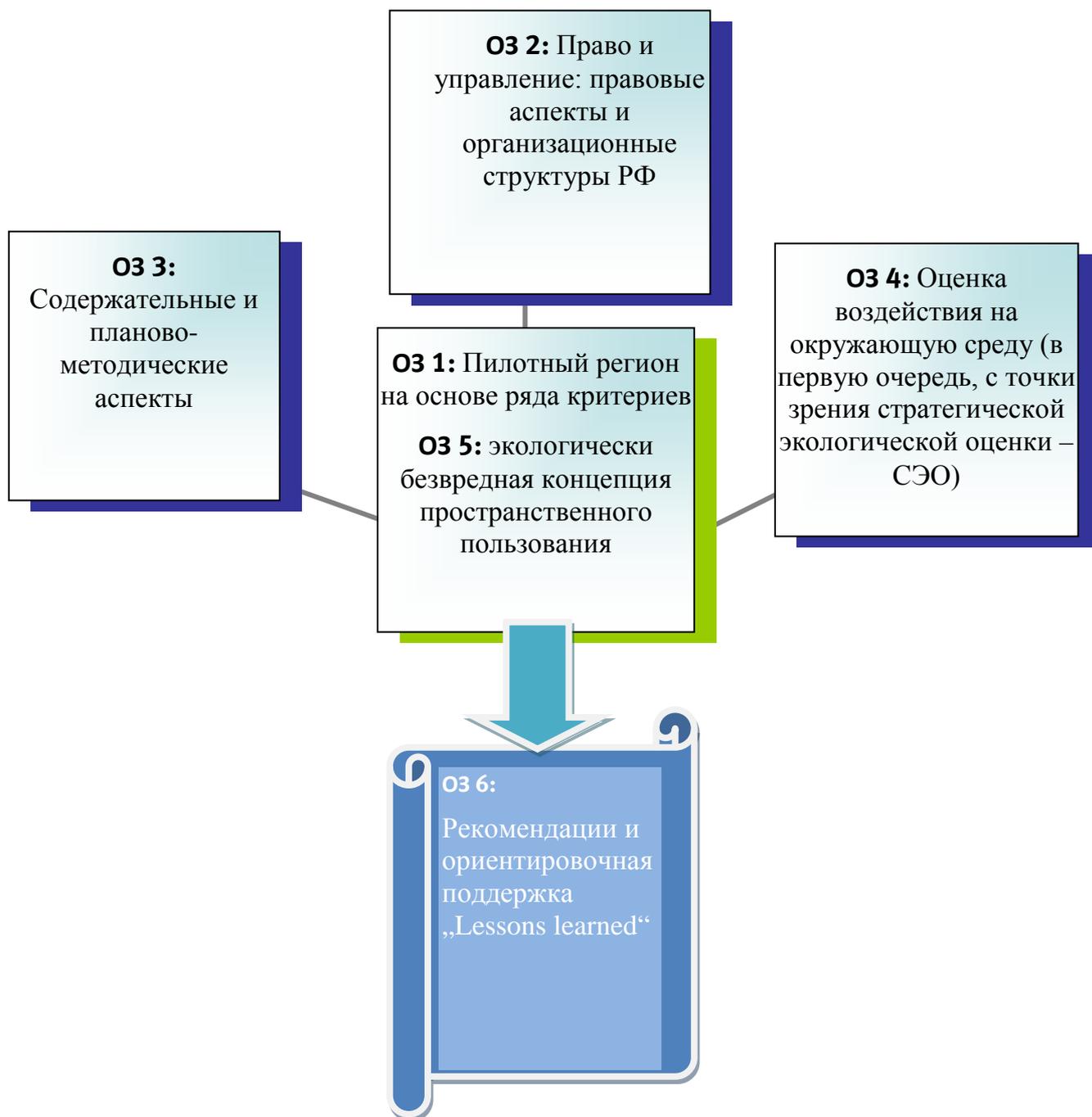
Целью проекта является предоставление консультаций научными, министерскими и практикующими учреждениями, занимающимися морским пространственным планированием в регионе Балтийского моря прибрежной зоны Российской Федерации и уделяющими большое внимание экологическим потребностям касательно содержательных и процессуальных вопросов в пространственном планировании.

В рамках пилотного проекта на примере одного из регионов, который включает в себя как морские, так и наземные участки территории, должно быть испробовано применение морского пространственного планирования и собран практический опыт, который послужит передаче знаний о морском пространственном планировании Российской Федерации. Важные виды пользования и природоохранные объекты следует рассматривать как общую пространственную взаимозависимость с применением экосистемного подхода. Наряду с планированием в морском секторе должно быть уделено внимание взаимодействию между территориальным использованием на море и на суше. В данной связи будет применяться подход комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ).

В процессе реализации проекта следует учитывать планово-правовые, методические и содержательные аспекты планирования, а также концептуальные идеи. Из общей постановки задач вытекают следующих 6 рабочих комплексов (основных задач, ОЗ):

- ОЗ 1: Выбор пилотного региона на основе ряда критериев.
- ОЗ 2: Правовые аспекты – правовая база для внедрения экологических аспектов. Описание организационных структур РФ.
- ОЗ 3: Содержательные и планово-методические аспекты интеграции.
- ОЗ 4: Оценка воздействия на окружающую среду (в первую очередь, с точки зрения стратегической экологической оценки – СЭО).
- ОЗ 5: Реализация пилотного проекта: разработка экологически безвредной концепции пространственного пользования для одной из территорий (пилотный регион).
- ОЗ 6: Реализация результатов пилотного проекта в рекомендациях и ориентировочной поддержке (“Lessons learned” – шаблон актуализированных руководств).

В рамках проекта должны быть разработаны инструкции и рекомендации по интеграции потребностей экологической среды для российского морского пространственного планирования. Касательно шести рабочих комплексов проекта предусматривается обработка следующих приоритетов. Каждый рабочий комплекс (см. 2) соответствует основной задаче (ОЗ). Результаты будут обобщены в промежуточных отчетах и в конце проекта объединены.



© Автор схемы – Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден

## 5.1 Основная задача 1: Выбор пилотного региона по ряду критериев

В (ОЗ -1) будет создан каталог критериев для выбора региона-модели в РФ для пространственного расширения и упорядочения земельных пользований и регионов, нуждающихся в защите. Данный каталог включает в себя экономические, экологические и социальные критерии развития морского пространственного планирования, которые подходят для выбора региона-модели. Также будут использованы рекомендации Венской конвенции о морском праве, Хельсинкской конвенции, рекомендации HELCOM и решений VASAB , национальное законодательство (в контексте сравнения) и право Европейского Союза. Другие возможные критерии: взаимодействие суши и моря, наличие портов экологической ценности в данном регионе, давление экономической эксплуатации, и

т.д. Данное перечисление не является окончательным и должно быть дополнено на протяжении первого этапа данного проекта, а также в начале второго этапа.

Для подбора критериев могут быть взяты следующие методические и содержательные аспекты:

- Сбор и получение исходной информации и сведений, необходимых для подготовки документа;
- Анализ, оценка, установление ограничений и видов использования акватории с учётом основных принципов охраны морской среды.

Кроме того, зонирование морской области в соответствии с международными стандартами морского права и федеральной структуры Российской Федерации играет важную роль. Элементарным критерием, в конечном счете, является доступ к данным.

Исходя из данных аспектов (речь идет пока не об окончательных критериях), в качестве пилотных регионов российской акватории будут рассмотрены Финский залив (Ленинградская область) Балтийского моря и морской регион Калининграда.

Вариант I: Ленинградская область: в следующих пунктах 2-5 приводятся факторы, важные для выбора региона в Финском заливе:

- Финский залив является пограничной акваторией и находится в исключительной экономической зоне (ИЭЗ) Российской Федерации. Он также граничит со странами Евросоюза. Данная акватория играет важную роль в международной торговле, туризме, научных исследованиях, мореплавании и обеспечении национальной безопасности балтийских стран;
- Финский залив играет определяющую роль в экологии восточной части Балтийского моря, в то же время акватория Финского залива является наиболее нагруженной в результате активной хозяйственной деятельности и служит принимающим бассейном для речных стоков Северо-Запада Европы;
- Финский залив сохраняет свои качества как рыбопромысловая акватория, биоресурсы которой нуждаются в защите и повышении продуктивности. Животный мир, ихтиофауна и орнитофауна местных и иных видов, дислоцирующихся на постоянной и временной основе в экосистеме Финского залива, является предметом охраны биоразнообразия;
- Финский залив окружен активно развивающимися в социальном, энергетическом и промышленно-транспортном отношении территориями, играет существенную роль в их социально-экономическом потенциале, определяющем основные стратегические цели и текущие задачи главных отраслей приморского хозяйства и направления урбанизации;
- Восточная часть Финского залива – Невская губа является, по сути, внутренним водоёмом Санкт-Петербурга, по берегам которого переплетаются хозяйственные, транспортные, производственные, общественно-деловые, жилые и рекреационные функции, влияющие на состояние акватории и пользующиеся ее ресурсами. Однако действующая система территориального планирования в Российской Федерации, представленная в виде Генерального плана Санкт-Петербурга, не затрагивает вопросов планирования этой акватории.

Стоит исходить из того, что подготовка пилотного проекта морского территориального плана для Финского залива будет включать в себя разработку плановых механизмов. Достигнуто соглашение по инструментарию Европейского Союза касательно комплексного и сбалансированного морского пространственного планирования. Целью является интеграция морского плана Финского залива в совокупность национальных и международных морских планов других частей Балтийского моря. Данная акватория рассматривается с точки зрения взаимовыгодного сотрудничества Прибалтийских государств.

Вариант 2: Калининград: В качестве объекта разработки пилотного проекта морского плана предлагается юго-восточный сектор Балтийского моря, связанный с Калининградской областью – самым западным субъектом Российской Федерации. На наш выбор повлияли следующие причины:

- Юго-Восточная Балтика является пограничной акваторией Российской Федерации со странами Евросоюза и играет важнейшую роль в международной торговле, туризме, научных исследованиях, мореплавании и обеспечении национальной безопасности.
- Калининградская область занимает выгодное экономико-географическое положение: близость к рынкам Западной и Восточной Европы, близость к трансевропейским транспортным коридорам и другим европейским коммуникациям. Специфика положения Калининградской области - расположение между экономическим пространством ЕС и России.
- Географическое положение Калининградской области обусловило развитие транспортного комплекса, который представлен морским, речным, железнодорожным, автомобильным и воздушным транспортом с соответствующей инфраструктурой. В регионе морские, внутренние водные и сухопутные транспортные артерии объединены в единую систему.
- Судостроение и рыболовство являются основными отраслями экономики, причем судостроение - важный фактор развития прибрежной территории Калининградской области. Существуют предпосылки для развития морской ветроэнергетики, как в исключительной экономической зоне, так и в территориальном море.
- Перспективными направлениями развития являются рекреация и морской туризм, особенно важное значение приобретает трансграничное сотрудничество в этой области. Акватории Вислинского и Куршского заливов, занимающие центральное положение в приграничном регионе, обладают большими возможностями для развития трансграничных связей с сопредельными странами.
- Мелководная прибрежная зона Юго-Восточной Балтики является районом, обеспечивающим формирование запасов промысловых видов и мелких непромысловых рыб. Здесь нерестятся основные промысловые виды рыб Балтийского моря. Вместе с тем прибрежная зона является сосредоточением многих интересов, которые зачастую несовместимы с целями сохранения среды и устойчивого рыболовства.
- Географическое положение российского сектора Юго-Восточной Балтики определяет трансграничную значимость экологического состояния акватории. Развитие трансграничного сотрудничества в области охраны окружающей среды следует отнести к приоритетным направлениям природоохранной деятельности.
- В данном регионе имеется доступная для пользователей информационная база для разработки пилотного проекта морского плана российской части Юго-Восточной Балтики и его интеграции в Европейскую схему морского пространственного планирования. Имеются предпосылки для сотрудничества в области морского планирования с Литвой и Польшей, проекты морских планов которых разработаны, и возникла необходимость в трансграничных консультациях.

## **5.2 Основная задача 2: Правовые аспекты – определение правовой базы и управленческо-организационных структур, а также действующие стратегии и концепции планирования в пилотном регионе с учетом особых экологических потребностей**

В ОЗ-2 будут представлены и оценены правовые, организационные и плановые рамочные условия, которые имеют отношение к исследуемой территории. Российская законодательная инициатива по морскому пространственному планированию, которая все еще находится в процессе формирования, будет учитываться в соответствии с ее актуальным положением.

Будут использоваться исследования и опыт пилотного проекта, а также другие инициативы (деятельность HELCOM-VASAB, территориальное планирование Российской Федерации, морское пространственное планирование Федеративной Республики Германия), сопроводительные комментарии проекта о ходе российской законодательной инициативы. Целью является рассмотрение экологических потребностей в системе морского планирования Российской Федерации. Из этого должны быть извлечены требования к правовой базе морского пространственного планирования

Российской Федерации, предметом которой является экологически сбалансированное пространственное развитие.

При этом следует принимать во внимание соответствующие правовые, методические и содержательные потребности, а также должны быть включены положения как немецкого, так и Европейского права. В частности, вопрос заключается в следующем:

- Действующее законодательство России касательно организации морского пространства – сходства и различия с германским законодательством, в том числе инструментальные и организационные аспекты с учетом актуальной дискуссии о дальнейшем развитии;
- Соответствующие немецкие и европейские правила регионального планирования и защиты окружающей среды в отношении Морского пространственного планирования (МПП) (см. в особенности Директиву ЕС по морскому пространственному планированию); кроме того, другие важные международные инициативы, например, экосистемный подход;
- Завершенные и текущие пилотные проекты для МПП и трансграничные планы морского пространственного планирования при участии России или Германии, включая существующие стратегии и программы касательно МПП.

Подходы охватывают следующие содержательные и методологические аспекты:

- Экологические требования по охране и использованию морского пространства (в том числе сохранения биологического разнообразия);
- Рассмотрение ключевых областей;
- Применение экосистемного подхода и стратегической экологической оценки в МПП;
- Обращение с морскими охраняемыми регионами, в частности, с морскими приоритетными регионами для сохранения природы и строительство сети системы среды обитания для морского пространства;
- Процессуальные требования (например, процесс консультаций и сотрудничества);
- Возможность пересечения (взаимодействия) между морским пространственным и наземным пространственным планированием в прибрежной полосе;
- Описание организационных структур, процессов и инструментов пространственного и земельного управления ресурсами в российской части Балтийского моря на суше и на море.

### **5.3 Основная задача 3: Содержательные и планово-методические аспекты учета экологических потребностей для применения и испытания в пилотном регионе**

В ОЗ-3 должны быть созданы два коротких, компактных и удобных для практического применения руководства по реализации экологических аспектов морского пространственного планирования Российской Федерации (в том числе взаимодействия суши и моря/КЗМ- комплексное управление прибрежными зонами). Первое руководство (вопросы содержания) содержит рекомендации по обращению с предметами правовой охраны видами пользования в сфере морского планирования РФ. Данная часть посвящена общепризнанным объектам защиты моря, почвы, воды, воздуха, климата, биоразнообразия животных и растений, а также прибрежного ландшафта и человека как объекта защиты и их взаимодействию. Во-вторых, речь идет о таких видах пользования, как судоходство (транспорт), подводные кабели, рыболовство, туризм и отдых, выброс мусора с судов и мусорных свалок, горнодобывающая промышленность, регионы военной подготовки и добычи энергии.

Второе руководство (методические аспекты) содержит рекомендации для проектирования процедур планирования и развития, в том числе градостроительной документации (перечень планов морского пространственного планирования) в РФ. Особое внимание занимает координация различных уровней планирования (национального, регионального, местного), возможности интеграции экологического

планирования в планировании (первичной интеграции, вторичной интеграции, отсутствие интеграции), а также проектирование процедуры организации участия<sup>10</sup> (внутриведомственное, общественное).

Создание предварительных планов будет приведено в соответствие со сроками и содержанием процесса планирования. Обе рекомендации будут упорядочены и по необходимости своевременно созданы, в частности в отношении учета, так как это является основой для дальнейшей обработки.

#### **5.4 Основная задача 4: Оценка воздействия на окружающую среду (в первую очередь, с точки зрения стратегической экологической оценки – СЭО) для применения и испытания в пилотном регионе**

В рамках ОЗ-4 также будут созданы два коротких, компактных и удобных для практического применения руководства. Первое руководство содержит рекомендации для оценки практических мер в природной среде или их компенсации в российском морском пространственном планировании. Основное внимание уделяется методике стратегической экологической оценки и оценки крупных инфраструктурных проектов. Также будут включены экосистемные наблюдения.

Важным инструментом экологической оценки является мониторинг (экологические наблюдения). Второе руководство должно содержать рекомендации для мониторинга процессов пространственного развития. Особое значение должно быть придано пространственно-направленной системе экологической информации (СЭИ), а также необходимо отметить возможность ее внедрения в пространственное планирование.

#### **5.5 Основная задача 5: Разработка концепции экологически безвредного пространственного пользования для пилотного региона**

В рамках ОЗ-5 должен быть разработан план морского пространственного планирования немецкого образца с данными о конкурирующих видах пользования и требованиях охраны с учетом существующих и планируемых видов пользования и требований защиты в российской части Балтийского моря, включая взаимодействие суши и моря. На основе анализа и представления конфликтов и способов взаимодействия необходимо разработать предложения по их разрешению для разработки концепции экологически рационального использования аватории в регионе. При этом необходимо применять разработанные руководства.

Процедура основана на общих принципах разработки пространственных планов. К данной процедуре относятся международные стандарты в соответствии с HELCOM и VASAB, права Европейского Союза (Директива морского пространственного планирования и Директива морской рамочной стратегии), а также применяются различные шаги административного управления в соответствии с национальным законодательством. В этом контексте необходимо подчеркнуть использование взаимного взвешивания. Для подготовки пространственных планов будут взвешены потребности объектов защиты и пользования.

Методически, процедура взаимовзвешивания состоит из четырех этапов, а именно процесс обнаружения (определение), процесс корректировки (оценка), процесс взвешивания и процесс текущего балансирования (решения). На эти фазы ориентирована реализация пилотного проекта.

---

<sup>10</sup> Рекомендации могут быть взяты из Региона Балтийского моря «Руководство по гражданскому участию для МПП с трансграничными измерениями» HELCOM, которые должны быть приняты в 2015 году.

Как только правовая база с российской стороны будет создана, она должна быть первоочередно включена в проект.

## **5.6 Основная задача 6: Осуществление результатов пилотного проекта в рекомендациях и ориентировочной поддержке ("Lessons learned" – шаблон актуализированных руководств)**

Рекомендации представляют результаты исследований, анализа и оценок в качестве ориентировочной поддержки (руководства) и информации для участников морского пространственного планирования, подкрепленные соответствующими практическими примерами решения конфликтов территориального пользования, уделяя особое внимание защите морской среды.

Вышеупомянутые руководства будут обновлены и проработаны с учетом полученных знаний в удобной для практического применения форме для заинтересованных сторон.

## 6 Результаты

На I этапе проекта «Экологоориентированные подходы к использованию пространства Балтийского побережья Российской Федерации» были заложены основы будущего германо-российского пилотного проекта (II этап). Отправной точкой послужила российская законодательная инициатива морского планирования, которая была представлена в начале проекта в форме концепции федерального закона. Концепция федерального закона «О морском планировании в Российской Федерации» была переведена на немецкий язык и наряду с уже существующими законами, имеющими, однако, лишь косвенное отношение к морскому планированию, использована в качестве основы для первого сравнения российской и германской правовых систем и дальнейшего толкования.

На I семинаре, проведенном 02.07.–04.07.2014 в Федеральном министерстве окружающей среды, охраны природы и безопасности ядерных реакторов Германии (BMUB) в Берлине совместно с российским партнером ОАО «НИИП Градостроительства», а также немецкими и российскими экспертами, между германской и российской стороной состоялся диалог на тему «Правовые и методические основы морского планирования в России и Германии». На семинаре высокопоставленные участники из России и Германии – представители министерств и других экспертных организаций – получили возможность обменяться мнениями об актуальных проблемах и тенденциях в области морского планирования в обеих странах и на международном уровне. Были приглашены специалисты в области юриспруденции, планировки, экологии и охраны окружающей среды, экономики.

Эксперты Елена Чугуевская, Светлана Мочалова (Министерство регионального развития РФ) и к. г. н., доцент Павел Спири́н (ОАО «НИИП Градостроительства»), принимавшие непосредственное участие в разработке законопроекта «О морском планировании в Российской Федерации», ответили на вопросы юридического характера. Правовые основы в Германии, на европейском и региональном уровнях (Балтийское море) были представлены д. ю. н., профессором Герольдом Янссеном и к. ю. н. Марией Еленой Зегадой (Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден). Вульф Хюльсман (Федеральное ведомство по охране окружающей среды Германии (UBA)), профессор, д-р Вольфганг Венде (Институт экологического развития территорий им. Лейбница (IÖR), Дрезден) и Беттина Кэппелер (Федеральное ведомство морского судоходства и гидрографии Германии (BSH)) поделились с российскими партнерами опытом морского планирования в Германии. С российской стороны ценные рекомендации по будущему пилотному проекту дали эксперты в области планирования – к. г. н., доцент Павел Спири́н, Эра Миленина и Татьяна Варгина (ОАО «НИИП Градостроительства»), приведя в качестве примера планы (модели) для регионов Балтийского моря. В дополнение к этому вице-президент Русского географического общества, д. г. н., профессор Владимир Разумовский, Хольгер Янссен (Институт исследований Балтийского моря им. Лейбница, Варнемюнде) и к. г. н., советник Министерства экономического развития РФ Юрий Михайличенко описали взаимодействие суши и моря, которое также имеет большое значение для будущего проекта. Представители Федерального ведомства по охране природы Германии Генрих Шмаудер и к. т. н. Матиас Штайц прокомментировали доклады и дискуссию с точки зрения охраны окружающей среды. Татьяна Малашкевич (Министерство природных ресурсов и экологии РФ) поделилась ценным опытом двустороннего сотрудничества в области охраны морской среды на примере межправительственного соглашения между Россией и Норвегией по Баренцеву морю. Кроме того, российский эксперт Татьяна Супрядкина (ООО «Газпром нефть шельф») затронула в дискуссии экономический аспект проблемы. В связи с этим был поднят вопрос о возможной поддержке проекта со стороны ООО «Газпром нефть шельф». Этот вопрос еще обсуждается компанией и российским партнером по проекту ОАО «НИИП Градостроительства».

Таким образом, первый германо-российский семинар прошел в атмосфере успешного взаимодействия между научными экспертами в области морского планирования и политиками обоих государств с

упором на экологоориентированные подходы к использованию пространства Балтийского побережья Российской Федерации. Были сделаны важные выводы об исходной обстановке в этих двух странах, а также о необходимости в консультациях. В заключение заместитель министра Йохен Фласбарт (Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы и безопасности ядерных реакторов Германии (BMUB)) и Елена Чугуевская (Министерство регионального развития РФ) подтвердили готовность к сотрудничеству в сфере экологии между Российской Федерацией и Федеративной Республикой Германией.

По результатам первого семинара германские и российские партнеры был разработан тщательно продуманный дизайн совместного пилотного проекта в российской части Балтийского моря. Концепцию проекта своевременно разослали участникам II семинара на тему «Разработка, обсуждение и согласование дизайна проекта для проведения совместного пилотного проекта в российской части Балтийского моря» и подробно обсудили ее на семинаре, состоявшемся 08.10.–09.10.2014 в Санкт-Петербурге. На II семинаре специалисты в области права, планирования, охраны окружающей среды и природы, экономики и политики активно участвовали в обсуждении. Участники пришли к консенсусу относительно шести приоритетов двух-трехлетнего германо-российского пилотного проекта и всесторонне оценили кандидатов на роль пилотного региона – Финский залив и Калининградскую область. Прием германских партнеров в стратегическом партнерстве «Северо-Запад», непосредственно связанном с представительством Президента Российской Федерации в Северо-Западном округе, в очередной раз подтвердил политическую заинтересованность российской стороны в эффективном сотрудничестве при решении экологических проблем.

Благодаря двум семинарам, а также непрерывному интенсивному обмену между германскими и российскими партнерами цели, поставленные на первом этапе проекта, были достигнуты. В результате была создана обширная информационная база для второго этапа, а дизайн проекта был согласован с Федеральным ведомством по охране окружающей среды. Правовые предпосылки в Российской Федерации также благоприятны для продолжения проекта, так как концепция законопроекта уже утверждена правительством. Это означает, что на пути к законопроекту о морском планировании в России не осталось никаких препятствий, и, возможно, этот закон будет принят уже в ходе реализации проекта. Пока закон не вступил в силу, России будет необходимо получить профессиональную консультацию со стороны немецких партнеров и воспользоваться опытом Германии в сфере морского планирования. Первые рекомендации касательно дальнейшего законодательного процесса с учетом опыта территориального планирования, полученного в ходе проекта «EcoRus» (Федеральное ведомство по охране окружающей среды (UBA), Федеральное ведомство по охране природы (BfN)), уже были даны. Второй этап консультационного проекта будет способствовать тому, чтобы к 2017 г. в Российской Федерации были созданы необходимые условия для взаимосвязанного морского планирования, которые были согласованы прибалтийскими государствами на региональном уровне. В соответствии с дорожной картой регионального Балтийского морского планирования (2013–2020 гг.), к 2020 г. разработка и осуществление морских территориальных планов должны происходить с учетом принципов экосистемного подхода во всем Балтийском регионе. В связи с этим на этапе подготовки стала очевидна важность продолжения германо-российского проекта «Экологоориентированные подходы к использованию пространства Балтийского побережья Российской Федерации». Партнерам удалось привлечь к участию в проекте важных деятелей, организации и учреждения и тем самым обеспечить успех будущего проекта.

## 7 Список литературы

**Бринчук М.М.**, Экосистемный подход в праве 2008

**Голубева, Е.М.**, Экосистемный подход к оценке загрязнения реки Амур токсичными элементами 2012

**Духовный В.А./Соколов В.И.**, Экосистемный подход 2009

**Митягин С.Д.**, Морское планирование, [http://niipgrad.spb.ru/scientific\\_Publications/Morskoye-planirovaniye.html](http://niipgrad.spb.ru/scientific_Publications/Morskoye-planirovaniye.html).

**Нойманн, Антье/ Магель, Инна/ Альбрехт, Юлиане**, Сравнительно-правовой анализ регулирования учёта экологических требований в пространственном планировании Германии и территориальном планировании России 2013, см.:

[http://www.ioer.de/fileadmin/internet/IOER\\_Projekte/EkoRuss/EkoRus\\_Rechtsvergleich\\_ru.pdf](http://www.ioer.de/fileadmin/internet/IOER_Projekte/EkoRuss/EkoRus_Rechtsvergleich_ru.pdf)

**Овлащенко А.В /Покровский И.Ф.**, Морское пространственное планирование и методология КУПЗб 2010.

**Министерство природных ресурсов и экологии РФ**, <http://www.mnr.gov.ru/>.

**Российское агентство международной информации «РИА Новости»**, [ria.ru](http://ria.ru)

**Стратегическое партнерство «Северо-Запад»**, <http://www.n-west.ru/>

**Baltic Marine Environment Protection Commission (HELCOM)**, <http://www.helcom.fi>.

**COMMIN, BSR Glossaries Russia**, <http://commin.org/en/bsr-glossaries/national-glossaries/russia/>.

## 8 Приложение

### 8.1 Концепция Федерального закона «О морском планировании в Российской Федерации»

#### А) Обоснование необходимости принятия проекта федерального закона

Подготовка проекта федерального закона «О морском (акваториальном) планировании в Российской Федерации» (далее – ПФЗ) предусмотрена пунктом 59 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2014 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 2590-р, в целях повышения эффективности государственного управления и качества предоставления государственных услуг в области морской деятельности.

Российская Федерация омывается 13 морями (с учетом Печорского моря), принадлежащими трём океанам, а также внутренним Каспийским морем; кроме того, южная часть восточного берега Камчатки, восточные и юго-восточные берега большинства Курильских островов омываются непосредственно Тихим океаном, той его частью, которая ни в одно море не входит. Три моря относятся к Атлантическому океану, шесть - к Северному Ледовитому океану и ещё три к Тихому океану.

Основополагающим документом, определяющим государственную политику Российской Федерации в области морской деятельности - национальную морскую политику Российской Федерации (далее - национальная морская политика) является Морская доктрина Российской Федерации (далее - Морская доктрина), утвержденная Президентом Российской Федерации 27 июля 2001 года.

Согласно Морской доктрине администрирование в области формирования и реализации национальной морской политики заключается, в том числе, в перспективном планировании морской деятельности. В соответствии со Стратегией развития морской деятельности Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 г. № 2205-р (далее – Стратегия), которой определяются стратегические цели, задачи и перспективные пути развития основных видов морской деятельности, одной из стратегических целей развития морской деятельности Российской Федерации является переход к комплексному подходу к планированию развития приморских территорий и прибрежных акваторий конкретных побережий страны путем выделения их в отдельный единый объект государственного управления, а в число перспективных путей развития управления морским природопользованием как одним из видов морской деятельности входит *использование и развитие инструментария морского пространственного планирования*.

Конвенция Организации Объединённых Наций по морскому праву говорит о том, что проблемы морского пространства взаимосвязаны и необходимо рассматривать их как единое целое.

Морское планирование является аналогом и продолжением на акваторию территориального планирования на суше. Оно обеспечивает возможность системного и долгосрочного использования морской среды путем более рациональной и эффективной организации морского пространства, регулирования взаимодействия между различными видами пользования, обеспечения сбалансированности развития морской деятельности и защиты окружающей среды.

Морское планирование успешно используется ведущими морскими странами, но в России отсутствуют как практика его применения, так и соответствующая нормативная база. Документы градостроительного проектирования, разрабатываемые в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, не затрагивают морские акватории государства. Функции и полномочия органов власти различного уровня на морских акваториях не разграничены. При принятии решений доминирует отраслевой подход.

Высокий и быстро растущий спрос на морское пространство для различных целей, таких как возобновляемые источники энергии, разведка и добыча нефти и газа, морское судоходство и рыболовство, сохранение экосистемы и биоразнообразия, добыча сырья, туризм, аквакультурные инсталляции и подводное культурное наследие, многочисленные нагрузки на прибрежные ресурсы также требуют комплексного планирования целевого использования морских акваторий для таких видов деятельности.

В связи с этим ПФЗ, в случае его принятия позволит:

дополнить существующий отраслевой подход к планированию развития морской деятельности новым подходом к планированию целевого использования морских акваторий для различных видов морской деятельности, получившим развитие в мировой практике (в частности в Комплексной Морской Политике для Европейского Союза);

определить механизмы, направленные на преодоление конфликтности между видами пользования и сохранения морской среды.

#### **Б) Место ПФЗ в системе правовых актов Российской Федерации исходя из отраслевой принадлежности регулирующих норм**

Данный ПФЗ по отраслевой принадлежности регулирующих норм в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов» будет содержать в себе нормы, которые можно отнести к целому ряду отраслей законодательства:

«Хозяйственная деятельность» (090.000.000);

«Природные ресурсы и охрана окружающей природной среды» (110.000.000), подотрасли 110.040.070 «Использование водных объектов», 110.070.040 «Виды пользования природными ресурсами континентального шельфа», 110.080.040 «Виды пользования природными ресурсами исключительной экономической зоны»;

«Международное морское право» (200.120.000), подотрасли 200.120.070 «Иные вопросы международного морского права».

Нормативные правовые акты в области морского планирования ранее не принимались, в связи с чем, подготовка данного ПФЗ носит инновационный характер.

#### **В) Основные цели, задачи и идеи проекта федерального закона**

В правовое поле Российской Федерации вводится понятие морского планирования и соответствующая структура документов морского планирования, которое осуществляется на основании Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года, комплексных и (или) отраслевых стратегий развития морской деятельности в Российской Федерации.

*Основная цель* - рациональная и эффективная организация использования морского пространства посредством планирования акваторий в соответствии с их целевым назначением, установления соответствующих функциональных зон, определения мест размещения объектов, земельных и водохозяйственных участков федерального, регионального и муниципального значения.

### *Задачи:*

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

В законопроекте будут определены цели и предмет правового регулирования законопроекта.

Федеральный закон будет устанавливать правовые и организационные основы морского планирования в Российской Федерации, регулировать порядок подготовки, согласования, утверждения и реализации морских комплексных планов в целях комплексного развития морской деятельности в Российской Федерации.

Определен понятийный аппарат, имеющий ключевое значение для целей морского планирования. В частности предлагается ввести следующие понятия, не содержащиеся в иных нормативных правовых актах:

**Морское планирование** – планирование целевого использования морских акваторий для различных видов морской деятельности (в том числе для разведки, разработки и сохранения природных ресурсов, как живых, так и неживых, находящихся на дне, в его недрах и в покрывающих водах, управления этими ресурсами, производства энергии путем использования воды, течений и ветра, создания и использования искусственных островов, установок и сооружений, проведения морских научных исследований, защиты и сохранения морской среды), а также развития приморских территорий в целях определения планируемого размещения береговой инфраструктуры обеспечивающей эти виды деятельности.

**Морской комплексный план** – документ морского планирования, включающий в себя цели и задачи планирования использования морских акваторий в соответствии с их целевым назначением и использованием, в том числе для установления функциональных зон, определения мест размещения объектов морского хозяйства.

**Функциональные зоны морских акваторий** – зоны, для которых документами морского планирования определены границы и функциональное назначение.

**Экосистемный подход к морскому планированию** – обеспечение при осуществлении морского планирования экологически допустимого воздействия от использования морских акваторий для различных видов морехозяйственной деятельности на морские экосистемы, одновременно способствуя обеспечению рационального использования морских ресурсов и осуществлению морской деятельности в интересах настоящего и будущего поколений.

Предлагается ввести в ПФЗ отдельные понятия, содержащиеся в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года.

**Морская деятельность** – деятельность Российской Федерации в области изучения, освоения и использования Мирового океана в интересах безопасности, устойчивого экономического и социального развития государства.

Законопроектом будут определены основные принципы морского планирования.

Предполагается, что Субъектами правоотношений в области морского планирования будут являться:

Российская Федерация, Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации, приморские субъекты Российской Федерации, приморские муниципальные образования, физические и юридические лица, проживающие, работающие на приморских территориях, осуществляющие морскую деятельность в морских прибрежных акваториях Российской Федерации.

Перечень приморских субъектов Российской Федерации будет определяться актом Правительства Российской Федерации. Перечень приморских муниципальных образований представляется целесообразным утверждать нормативными правовыми актами приморских субъектов Российской Федерации.

От имени Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований отношениях, связанных с морским планированием выступают соответственно органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции.

ПФЗ планируется установить новые права и обязанности указанных участников отношений в области морского планирования, вытекающие из необходимости:

- отражения современных требований к зонированию и планированию использования морских акваторий и прибрежных территорий;
- совершенствования системы управления отдельными видами морской деятельности с учетом существующих задач по модернизации и инновационному развитию экономики страны;
- устранения пробелов и снятия противоречий, содержащихся в действующем законодательстве.

Будут определены основы правового регулирования вопросов морского планирования в Российской Федерации:

вопросы морского планирования будут основываться на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации.

Регулирование вопросов морского планирования будет осуществляться настоящим проектом федерального закона, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

К вопросам морского планирования будет применяться приоритет правил международного договора.

Предполагается в ПФЗ закрепить за органами власти следующие полномочия:

*Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области морского планирования:*

- а) обеспечение подготовки, утверждения и реализации морских комплексных планов Российской Федерации;
- б) утверждение перечня приморских субъектов Российской Федерации;
- в) ведение федеральной государственной геоинформационной системы;
- г) контроль за реализацией проектных решений морских планов;
- д) установление правового режима использования и охраны морских акваторий в соответствии с зонированием морской акватории в территориальных водах;
- е) подготовка и утверждение морских регламентов и правил морехозяйственной деятельности.

*Полномочия органов государственной власти приморских субъектов Российской Федерации:*

- а) утверждение перечня приморских муниципальных образований;
- б) планирование мест пользования морскими акваториями в оздоровительных, рекреационных и спортивных целях.

*Полномочия органов местного самоуправления:*

- а) планирование использования морских акваторий для местных нужд;
- б) планирование рыбопромысловых участков для осуществления прибрежного рыболовства;
- в) планирование рыбохозяйственных мероприятий для муниципальных нужд и развития товарного рыбоводства;
- г) планирование размещения лодочных станций, яхтенных стоянок, стоянок маломерных судов;
- д) планирование территории для организации пляжей, использования акватории для оздоровительного и спортивного отдыха.

Далее законопроектом предполагается регламентировать отношения на всех стадиях морского планирования, в том числе на стадиях разработки предложений по зонированию и утверждения морских комплексных планов.

Функциональное разграничение акваторий предполагается осуществлять на основе зонирования морских пространств и этот процесс является наиболее сложным в системе морского планирования.

Требуется также совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей вопросы международного и трансграничного сотрудничества в области морской деятельности. Некоторые из них нуждаются в принятии соответствующих решений на уровне высших органов исполнительной власти России – Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

## I. Название проекта федерального закона

Предлагаемое рабочее название проекта федерального закона: **«О морском планировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»** (далее - ПФЗ).

## II. Предлагаемая структура проекта федерального закона:

### Глава 1. Общие положения

Примерный состав статей главы 1 (Общие положения):

1. Предмет регулирования и цель настоящего Федерального закона
2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе
3. Основные принципы морского планирования в Российской Федерации
4. Субъекты морского планирования
5. Объекты морского планирования
6. Правовое регулирование вопросов морского планирования в Российской Федерации

## **Глава 2. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления**

### Примерный состав статей главы 2 (Полномочия):

- 1. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации*
- 2. Полномочия органов государственной власти приморских субъектов Российской Федерации*
- 3. Полномочия органов местного самоуправления*

## **Глава 3. Морское планирование**

### Примерный состав статей главы 3 (Морское планирование):

- 1. Общие положения о морских комплексных планах*
- 2. Состав и содержание морских комплексных планов Российской Федерации*
- 3. Классификация морских функциональных зон*
- 4. Подготовка и утверждение морских комплексных планов Российской Федерации*
- 5. Порядок согласования морских комплексных планов Российской Федерации*
- 6. Информирование субъектов морехозяйственной деятельности о планируемом использовании морских акваторий и прибрежных территорий*
- 7. Внесение изменений в морские комплексные планы Российской Федерации*
- 8. Особенности морского планирования в отдельных морских субъектах Российской Федерации*

## **Глава 4. Морское зонирование**

### Примерный состав статей главы 4 (Морское зонирование):

- 1. Общие положения о морских регламентах и правилах морехозяйственной деятельности в морских функциональных зонах*
- 2. Состав и содержание морских регламентов и правил морехозяйственной деятельности*
- 3. Подготовка и утверждение морских регламентов и правил морехозяйственной деятельности*
- 4. Информирование субъектов морехозяйственной деятельности о регламентах и правилах морехозяйственной деятельности в морских функциональных зонах*

## **Глава 5. Реализация морских комплексных планов**

### Примерный состав статей главы 5 (Реализация морских комплексных планов):

- 1. Общие положения о реализации морских комплексных планов*
- 2. Планировка морских пространств и размещение объектов морехозяйственной деятельности*
- 3. Подготовка, согласование и утверждение документации по планировке морских пространств*
- 4. Информирование субъектов морехозяйственной деятельности о подготовке документации по планировке морских пространств*
- 5. Особенности планировки морских пространств в сложных природно-климатических условиях*

## **Глава 6. Совместная подготовка документов территориального планирования и морского планирования**

Примерный состав статей главы 6 (Совместная подготовка документов территориального и морского планирования):

- 1. Общие положения о совместной подготовке документов территориального и морского планирования*
- 2. Передача полномочий Российской Федерации по подготовке морских комплексных планов (или их частей) на уровень приморских субъектов Российской Федерации*
- 3. Взаимодействие типа «суша-море» при подготовке и реализации морских комплексных планов и документации по планировке морских пространств*
- 4. Особенности трансграничного сотрудничества приморских субъектов Российской Федерации при подготовке морских комплексных планов*
- 5. Информирование субъектов морехозяйственной деятельности при совместной подготовке документов территориального и морского планирования*

## **Глава 7. Международное сотрудничество по вопросам морского планирования**

Примерный состав статей главы 7 (Международное сотрудничество по вопросам морского планирования)

*Особенности морского планирования в исключительных экономических зонах соседних государств*



## Семинар 1:

# Правовые и методические основы морского планирования в России и Германии

Эколого-ориентированные подходы к использованию пространства Балтийского побережья» Российской Федерации

<b>ВТОРНИК, 01.07.2014</b> Прибытие российских участников в Берлине Встреча и сопровождение Генрихом Шмаудером, Федеральное ведомство по охране природы (BfN)	10:00	Актуальное состояние правовых основ в области морского планирования в Германии - Новая директива ЕС о морском планировании Мария Елена Зегада, к.ю.н., <i>Институт экологического развития территории им. Лейбница (IOER), Дрезден</i>	14:30	Структура и содержание морских комплексных планов Павел Спирин, к.г.н., доцент, <i>ОАО НИИП Градостроительства Санкт-Петербурга</i>
<b>СРЕДА, 02.07.2014</b> 14:00 Прием российских участников в Федеральном министерстве охраны окружающей среды, охраны природы, строительства и безопасности ядерных реакторов Германии (BMUB) Мартлина Карбовски, <i>Минэкологии / Германии</i>	10:30	Кофе-брейк	15:00	Методика разработки документов морского планирования в Германии, мониторинг и необходимость развития планирования в исключительной экономической зоне. Подведение итогов и достижений пространственной организации Балтийского моря рабочей группой HELCOM-VASAB Беттина Калпелер, <i>Федеральное ведомство морского судоходства и гидрографии Германии</i>
14:15 Предсеминарная встреча	11:00	Развитие комплексного управления прибрежными зонами в России Юрий Михайличенко, к.г.н., <i>Министерство экономического развития РФ</i>	15:30	Система "берег-море" в территориальном планировании Владимир Рауковский, д.г.н., профессор, <i>Русское географическое общество, Санкт-Петербург</i>
17:00 Историческая водная экскурсия по р. Шпрее (1 час). Отправление с ул. Фридрихштрассе	11:30	Рекомендации для усиленного учёта экологических требований, целей охраны Рамочной директивы о морской стратегии и экосистемного подхода в пространственной организации Германии Герольд Янссен, к.ю.н., профессор, <i>Институт экологического развития территории им. Лейбница (IOER), Дрезден</i>	16:00	Кофе-брейк
19:00 Ужин	12:00	Обеденный перерыв	16:30	Учет атмомерационного потенциала при подготовке морского комплексного плана Финского залива Балтийского моря Эра Миленина, к.г.н., <i>ОАО НИИП Градостроительства, Санкт-Петербурга</i>
<b>ЧЕТВЕРГ, 03.07.2014</b> 09:00 Приветствие и представление участников Герольд Янссен, к.ю.н., профессор, <i>Институт экологического развития территории им. Лейбница (IOER) Дрезден</i> Павел Спирин, к.г.н., доцент, <i>ОАО НИИП Градостроительства Санкт-Петербурга</i>	13:00	Границы морского пространственного планирования - Взаимодействие моря и суши Хольгер Янссен, <i>Институт исследований Балтийского моря им. Лейбница, Варнемюнде</i>	17:00	Опыт разработки инструментария морского пространственного планирования на примере российской части Балтийского моря Татьяна Варгина, <i>ООО НПЦ „Градосфера“, Санкт-Петербурга</i>
09:15 Краткий обзор истории и цели проекта консультативной помощи. Вульф Хольсман, <i>Федеральное ведомство по охране окружающей среды (UBA)</i>	13:30	О разработке Плана управления ресурсами российской части Баренцевого моря в рамках российско-норвежского сотрудничества в области охраны окружающей среды Татьяна Малашкевич, <i>Министерство природных ресурсов и экологии РФ</i>		
09:30 Концепция Федерального закона «О морском планировании в Российской Федерации» Елена Чугуевская/Светлана Мочалова Министерство регионального развития РФ	14:00	Кофе-брейк		

### 8.3 Список участников первого семинара

Таблица 1: Список участников первого семинара

	Участники	Учреждение	Email
1	Варгина, Татьяна	Научный проектный центр "Градосфера"	tat.vargina@mail.ru
2	Венде, Вольфганг	Институт экологического развития территорий им. Лейбница (Дрезден, Германия) (IÖR)	w.wende@ioer.de
3	Вольман, Ральф	Федеральное ведомство по охране окружающей среды Германии (UBA)	Ralph.Wollmann@uba.de
4	Зегада, Мария Елена	Институт экологического развития территорий им. Лейбница (Дрезден, Германия) (IÖR)	m.zegada@ioer.de
5	Карбовски, Мартина	Федеральное министерство охраны окружающей среды, охраны природы, строительство и безопасности реакторов (BMUB)	Martina.Karowski@bmub.bund.de
6	Кэппелер, Беттина	Федеральное ведомство морского судоходства и гидрографии (BSH)	bettina.kaeppler@bsh.de
7	Май, Аня	Переводчик	a.may@ioer.de
8	Магель, Инна	Институт экологического развития территорий им. Лейбница (Дрезден, Германия) (IÖR)	i.magel@web.de
9	Малашкевич, Татьяна	Начальник отдела Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации	malashkevich@mnr.gov.ru
10	Мартюшов, Юрий	Министерство регионального развития Российской Федерации (РФ)	yuri.martyushov@minregion.ru
11	Миленина, Эра	«НИИП Градостроительства»	milenina@niipgrad.spb.ru
12	Михайличенко, Юрий	Министерство экономического развития РФ	mikhaylichenko@economy.gov.ru
13	Мочалова, Светлана	Начальник отдела Департамента стратегического развития и государственной политики в сфере территориального планирования Министерства регионального развития Российской Федерации	Svetlana.Mochalova@minregion.ru
14	Разумовский,	Вице-президент	vmr-rgo@mail.ru

	Участники	Учреждение	Email
	Владимир	Русского географического общества (Санкт-Петербург)	
15	Спирин, Павел	Заместитель директора по научной работе, руководитель отдела градостроительного прогнозирования «НИИП Градостроительства» (Санкт-Петербург)	pavelsp@list.ru
16	Супрядкина, Татьяна	«Газпром нефть шельф»	t.supryadkina@shelf-neft.gazprom.ru
17	Хюльсман, Вульф	Федеральное ведомство по охране окружающей среды Германии (UBA)	wulf.huelsmann@uba.de
18	Чугуевская Елена	Министерство регионального развития Российской Федерации (Мин Регион РФ)	elena.chuguevskaya@minregion.ru
19	Шмаудер, Генрих	Руководитель отдела международного сотрудничества Ведомства по охране природы Германии (BfN)	schmauderh@bfn.de
20	Штайц, Матиас	Федеральное ведомство по охране природы Германии (BfN)	matthias.steitz@bfn-vilm.de
21	Янссен, Герольд	Институт экологического развития территорий им. Лейбница (Дрезден, Германия) (IÖR)	g.janssen@ioer.de
22	Янссен, Хольгер	Институт им. Лейбница исследования Балтийского моря, Варнемюнде (IÖW)	holger.janssen@io-warnemuende.de

## 8.4 Программа второго семинара

Эколого-ориентированные подходы к использованию пространства Балтийского побережья» Российской Федерации

### Места проведения семинара:

**СРЕДА, 08.10.2014**

Офис полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе

г. Санкт-Петербург,  
3-я линия Васильевского острова,  
Д. 12

**ЧЕТВЕРГ, 09.10.2014**

Русское Географическое Общество  
г. Санкт-Петербург,  
пер. Гривцова, д. 10 А

16:10 Правовые основы морского планирования в Германии и России, а также анализ и комментарии к концепции ПУЗ «О морском планировании в Российской Федерации»  
Мария Елена Зевада, к.ю.н.; Инна Магаль, Институт экологического развития территории им. Лейбница (IOER) Дрезден

16:30 Кофе-брейк

Сессия 4: Вопросы подготовки технического задания совместного пилотного проекта морского планирования

17:00 Модераторы: Павел Спириш, к.г.н., доцент, Герольд Янссен, к.ю.н., профессор

Вопросы построения интегрированной системы «Суша-Море» в комплексном морском плане

Владимир Разумовский, д.г.н., профессор, Русское Географическое Общество

17:20 Виды природопользования морского пространства, охраняемые компоненты с потенциальными конфликтами

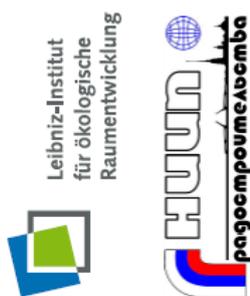
Юлия Вязиллова, ОАО «НИИП Градостроительства» Санкт-Петербург

17:40 Итоговая дискуссия и согласование концепции пилотного проекта

18:40 Окончание мероприятия

**ПЯТНИЦА, 10.10.2014**

09:00 Встреча для согласования пилотного проекта по морскому планированию: Процесс подачи заявок с финансовым планированием



### Семинар II

**Разработка, обсуждение и согласование дизайна проекта для проведения совместного пилотного проекта в российской части Балтийского моря**

**08-10 октября 2014, г. Санкт-Петербург**



Финансовая поддержка проекта осуществляется Федеральным министерством окружающей среды (BMUB) в рамках Программы консультационной помощи для охраны окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы, Центральной Азии и на Кавказе. Проект реализуется при содействии Федерального ведомства по охране окружающей среды (UBA) и Федерального ведомства по охране природы (BfN).



**Семинар II**  
**Разработка, обсуждение и согласование дизайна проекта для проведения совместного пилотного проекта в российской части Балтийского моря**

<b>СРЕДА, 08.10.2014</b>			
10:00	Совещание по подготовке семинара: Обсуждение организационных и содержательных вопросов подготовки пилотного проекта по морскому планированию с участием рабочей группы и представителей заинтересованных министерств и ведомств России и Германии Основные докладчики: «Цели совместного пилотного проекта в российской части Балтийского моря и общие данные касательно разработки проекта» Вульф Хольсман, Федеральное ведомство по охране окружающей среды, Германия	10:10	Приветствие участников семинара: Татьяна Малашкевич, Минприроды России Светлана Мочалова, Минрегион России Альфред Хербергер, д-р, Федеральное ведомство по охране природы, Германия Вульф Хольсман, Федеральное ведомство по охране окружающей среды, Германия 10:30 Направления совершенствования законодательной деятельности в области морского планирования в Российской Федерации Светлана Мочалова, Минрегион России 10:50 Кофе-брейк
13:30	Рабочая встреча с должностными лицами в представительстве Президента Российской Федерации в Северо-Западном Федеральном округе Тема: «Комплексный морской план российской части Балтийского моря. Задачи подготовки и возможности реализации» Модераторы: Александр Викторов, академик, Сергей Митягин, д. арх. н., профессор	11:10	Сессия 1: Организационные вопросы подготовки совместного пилотного проекта Модераторы: Вульф Хольсман, Владимир Разумовский, д. г. н., профессор Концепция проекта пилотного проекта по морскому планированию в российской части Балтийского моря Герольд Янссен, к. ю. н., профессор, Институт экологического развития территории им. Лейбница (IOER) Дрезден 11:40 Набор критерий с целью определения модельного полигона для подготовки пилотного проекта Лавел Спирин, к. г. н., доцент, ОАО «НИИП Градостроительство» Санкт-Петербурга 12:00 13:00 Обеденный перерыв
<b>ЧЕТВЕРГ, 09.10.2014</b>			
09:00	Регистрация участников	14:00	Сессия 2: Методические аспекты планирования развития акваторий в Германии и России Модераторы: Сергей Митягин, д. арх. н., профессор, Герольд Янссен, к. ю. н., профессор 14:20 Задачи реализации морского планирования и экосистемного подхода Хольвер Янссен, Институт исследований Балтийского моря им. Лейбница, Варнемونده 14:40 Модельная структура и содержание комплексного морского плана на примере Калининградской области Российской Федерации Татьяна Варзина, Валерий Мясниченко, к. г. н., ОАО «НИИП Градостроительство» Санкт-Петербурга 15:00 Дискуссия
09:30	Экскурсия по зданию Русского Географического Общества Владимир Разумовский, д. г. н., профессор, Русское Географическое Общество	15:30	Сессия 3: Рекомендации по совершенствованию правовых инструментов планирования развития акваторий Модераторы: Светлана Мочалова, Маттас Штайц, д-р 15:50 Создание сети биотопов охраняемых морских акваторий в Европе Маттас Штайц, д-р, Федеральное ведомство по охране природы, Германия Правовое регулирование охраны природы в Российской Федерации на суше и на море Татьяна Малашкевич, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

## 8.5 Список участников второго семинара

Таблица 2: Список участников рабочей встречи II

	Участники	Учреждение	Email
1	Авдеев, Владимир	Исполнительный директор стратегического партнерства «Северо-Запад»	avdeev@n-west.ru
2	Варгина, Татьяна	Научный проектный центр "Градосфера"	tat.vargina@mail.ru
3	Викторов, Александр	Заместитель председателя Экспертного совета АНО «Стратегическое партнерство по экономическому и социальному развитию Северо-Западного федерального округа» (Санкт-Петербург)	viktorov.a.p@gmail.com
4	Данилова, Лариса	Руководитель отдела по научно-технической информации и маркетингу, «НИИПГрадостроительства»	lorhend@mail.ru
5	Егорова, Анна	Заместитель председателя комитета экономической политики и стратегическому планированию города Санкт-Петербург	a.egorova@cedipt.spb.ru
6	Зегада, Мария Елена	Научный сотрудник Института экологического развития территорий им. Лейбница (Дрезден, Германия)	m.zegada@ioer.de
7	Корженевич, Артем	Институт экологического развития территорий им. Лейбница (Дрезден, Германия) (IÖR)	a.korzhenevych@ioer.de
8	Коровин, Леонид	Руководитель общественной организации «Экология и Бизнес», стратегическое партнерство «Северо-Запад»	
9	Котов, Анатолий	Председатель комитета по экономической политике и стратегическому планированию города Санкт-Петербург	
10	Май, Аня	Переводчик	a.may@ioer.de
11	Магель, Инна	Научный сотрудник Института экологического развития территорий им. Лейбница (Дрезден, Германия) (IÖR)	i.magel@ioer.de
12	Миленина, Эра	Директор по научной работе «НИИПГрадостроительства» (Санкт-Петербург)	milenina@niipgrad.spb.ru
13	Разумовский, Владимир	Вице-президент Русского географического общества (Санкт-Петербург)	vmr-rgo@mail.ru
14	Спирин, Павел	Заместитель директора по научной работе, руководитель отдела градостроительного прогнозирования «НИИПГрадостроительства» (Санкт-Петербург)	pavelsp@list.ru
15	Соколов, Евгений	Инженер-эколог, «НИИПГрадостроительства»	

	Участники	Учреждение	Email
16	Хюльсман, Вульф	Федеральное ведомство по охране окружающей среды Германии (UBA)	wulf.huelsmann@uba.de
17	Шмаудер, Геннрих	Руководитель отдела международного сотрудничества Ведомства по охране природы Германии (BfN)	schmauderh@bfm.de
18	Штайц, Матиас	Федеральное ведомство по охране природы Германии (BfN)	matthias.steitz@bfm-vilm.de
19	Янссен, Герольд	Институт экологического развития территорий им. Лейбница (Дрезден, Германия) (IÖR)	g.janssen@ioer.de
20	Янссен, Хольгер	Институт им. Лейбница исследования Балтийского моря, Варнемюнде (IÖW)	holger.janssen@io-warnemuende.de

## 8.6 Темы докладов первого семинара

- **Заметки к предпосылкам и постановка цели проета консультативной поддержки.** Вульф Хюльсманн, Ведеральное Ведомство окружающей среды
- **Концепция федерального закона о морском (акваториальной) планировании в РФ.** Елена Чугуевская; Светлана Мочалова, Министерство регионального развития РФ
- **Актуальное положение правовой базы в сфере морского пространственного планирования в Германии. Новая Директива – ЕС для морского пространственного планирования.** Др. Мария Елена Зегада, к.ю.н., ИЭРТ Дрезден
- **Развитие интегрированного управления прижными зонами в России.** Юрий Михайличенко, к.г.н, Министерство экономического развития РФ
- **Подходы к решению и учет экологических потребностей, цели по защите рачной Директивы – морской стратегии и экосистемный подход при пространственном планировании немецкой исключительной экономической зоне (ИЭЗ).** Герольд Янссен, д.ю.н., профессор, ИЭРТ Дрезден
- **Границы морского пространственного планирования – взаимодействия суша – море.** Хольгер Янссен, Институт им. Лейбница исследования Балтийского моря, Варнемюнде
- **Разработка плана управления ресурсами в российской части баренцева моря в рамках российско – норвежского соглашения в сфере окружающей среды.** Татьяна Малашкевич, Министерство природных ресурсов и экологии РФ
- **Структура и содержание интегрированных морских планов.** Павел Спирын, к.г.н., доцент, НИИП Градостроительства Санкт – Петербург
- **Методология и создание морских планов в Германии, мониторинг и необходимость дальнейшего развития территориальных планов ИЭЗ. Балансирование успехов рабочих групп HELCOM/VASAB в морском пространственном планировании Балтийского моря.** Беттина Кэпелер, Федеральное ведомство морского судоходства и гидрографии
- **Система «суша - море» в пространственном планировании.** Владимир Разумовский, д.г.н., профессор, Русское географическое общество
- **Учет аггломерационного потенциала в рамках подготовки интегрированного плана для Финского Залива (Балтийское море).** Эра Миленина, к.г.н, НИИП Градостроительства Санкт – Петербург
- **Опыт в разработке инструментария морского пространственного планирования в частях балтийского моря.** Татьяна Варгина, научный проектный центр «Градосфера»
- **Рекомендации к внедрению экологических требований в территориальное планирование РФ с учётом германского опыта в пространственном и экологическом планированиях,** Вольфганг Венде, д.инж.н, профессор, ИЭРТ Дрезден

## 8.7 Темы докладов второго семинара

- **Постановка целей совместного пилотного проекта в российской части Балтийского моря и общие замечания к проектному дизайну.** Вульф Хюльсманн, Федеральное ведомство по охране окружающей среды
- **Общие замечания к структуре и содержанию немецко – российского проекта в сфере морского пространственного планирования.** Павел Спириин, к.г.н., доцент, НИИП Градостроительства
- **Проектный дизайн для проекта консультативной поддержки и пилотный проект морского пространственного планирования в регионе балтийского моря Российской Федерации.** Герольд Янссен, д.ю.н, профессор, ИЭРТ Дрезден
- **Каталог критериев для выбора одного или нескольких модельных регионов (суша - море) для пилотного проекта.** Павел Спириин, к.г.н., доцент; Эра Миленина, к.г.н, НИИП Градостроительства
- **Разделение полномочий при разработке интегрированных морских планов.** Сергей Митягин, к.г.н, НИИП Градостроительства
- **Предпосылки реализации морского пространственного планирования и экосистемный подход.** Хольгер Янссен, Институт им. Лейбница исследования Балтийского моря, Варнемюнде
- **Модель структур и содержание интегрированных морских планов на примере Калининградской области Российской Федерации,** Татьяна Варгина; Валерий Мякиненок, НИИП Градостроительства
- **Аспекты пространственного планирования построения сети морских охраняемых территорий в европе.** Матиас Штайц, к.инж.н, Федеральное ведомство по охране природы
- **Правовая база морского пространственного планирования в Германии и России, а также комментарий к «Законодательной инициативе о морском пространственном планировании в Российской Федерации».** Мария Елена Зегада, к.ю.н; Инна Магель, ИЭРТ Дрезден
- **Разработка интегрированной системы «Суша - море» в интегрированном морском плане.** Владимир Разумовский, д.г.н., профессор, Русское Географическое Общество
- **Виды природопользования морского пространства, охраняемые компоненты, потенциальные конфликты .** Юлия Вязилова, НИИП Градостроительства