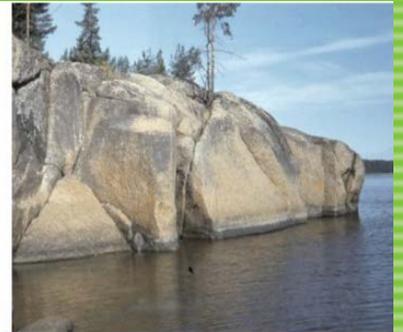




Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung



LEIBNIZ-INSTITUT FÜR
OSTSEEFORSCHUNG
WARNEMÜNDE



Эколого-ориентированные подходы к использованию морского пространства российской части Балтийского моря (Фаза II)

Правовые, организационные и планировочные рамки морского
пространственного планирования в России и Германии



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit



МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Проект консультативной поддержки по защите окружающей среды в странах Центральной и Восточной Азии

Федерального министерства окружающей среды, охраны природы, и безопасности ядерных реакторов

Номер проекта 54260

Апрель 2015 – Апрель 2017

Исполнители в Германии:

Инна Магель

Елена Кёцле

Елена Журко

Д.ю.н. Герольд Янссен

Институт экологического развития территории им. Лейбница (IÖR)

Weberplatz 1, 01217 Dresden

Тел.: 0351 / 46 79 232

Факс: 0351 / 46 79 212

Электронный адрес: g.janssen@ioer.de; Ina.Magel@yahoo.de

Исполнители в России:

Александр Гришко

Научно-исследовательский и проектный институт по разработке генеральных планов и проектов застройки городов

НИИП Градостроительства, ул.Торжковская 5, 197342 Санкт-Петербург

Тел.: +7 812 496-50-41

Факс: +7 812 496-50-51

Электронный адрес: www.niipgrad.spb.ru

Виктор Майборода

Министерство экономического развития Российской Федерации

125993, ГСП-3, г. Москва, А-47, ул. 1-я Тверская-Ямская, д.1,3

Электронный адрес: victormaiboroda@yandex.ru

Фотографии на обложке: НИИП Градостроительства

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

Ответственность за содержание публикации несут авторы.

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

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

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

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

Содержание

Список рисунков	8
Список таблиц	8
Список основных сокращений.....	9
1 Введение	11
2 Правовые основы морского планирования на международном, европейском и национальном уровне	13
2.1 Международный уровень.....	13
2.1.1 Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву, 1982.....	13
2.1.2 Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местобитаний водоплавающих птиц, 1971 (Рамсарская конвенция).....	14
2.1.3 Конвенция по охране морской среды района Балтийского моря (Хельсинская конвенция), 1992	15
2.1.4 Конвенция о биологическом разнообразии, 1992	16
2.2 Европейский уровень	18
2.2.1 Директива о создании рамок для морского пространственного планирования 2014/89/EU от 2014 года.....	18
2.2.2 Рекомендация по реализации Стратегии комплексного управления прибрежными зонами в Европе 2002/413/EG от 2002 года	20
2.2.3 Директива об охране диких видов птиц 79/409/EWG и 2009/147/EG	21
2.2.4 Директива об охране естественных мест обитания, а также диких животных и растений 92/43/EWG	22
2.2.5 Директива о создании нормативно-правовой базы для мер Сообщества в сфере морской среды (Рамочная директива – морская стратегия) 2008/56/EG	23
2.3 Правовые основы Федеративной Республики Германия.....	25
2.3.1 Закон «О пространственной организации» (ЗПО).....	26
2.3.1.2. Положения от 29 ноября 2017 года	29
2.3.2 Значимые отраслевые законы и прочие предписания	32
2.3.2.1 Судходство и деятельность портов.....	32

2.3.2.2	Рыболовство	33
2.3.2.3	Туризм и отдых.....	35
2.3.2.4	Добыча полезных ископаемых.....	36
2.3.2.5	Научные исследования.....	38
2.3.2.6	Подводная инфраструктура, включая ветроэнергетические установки	39
2.3.2.7	Военная деятельность.....	43
2.4.	Правовые основы в Российской Федерации	43
2.4.1	Система государственного стратегического планирования.....	44
2.4.2	Программные и целевые документы, регламентирующие морскую деятельность в Российской Федерации	48
2.4.3	Законодательная и нормативно-правовая база в части регулирующая морскую деятельность в Российской Федерации....	52
3	Организационные основы	59
3.1	Международный уровень.....	59
3.2	Федеративная Республика Германия	60
3.2.1	Федеральное министерство транспорта и цифровой инфраструктуры.....	60
3.2.2	Федеральное министерство экологии, охраны природы и безопасности ядерных реакторов (BMUB).....	61
3.2.3	Министерства и ведомства по пространственной организации и региональному планированию	62
3.3	Российская Федерация	63
3.3.1	Министерство экономического развития Российской Федерации ...	65
3.3.2	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.....	65
3.3.3	Морская коллегия	65
3.3.4	Морской Совет	66
3.3.5	Росморречфлот	67
4	Планировочные основы.....	69
4.1	Федеративная Республика Германия	69
4.1.1	Процедура разработки плана	70
4.1.2	Морское пространственное планирование в территориальных водах.....	75
4.1.3	Планы пространственной организации в немецкой исключительной экономической зоне (ИЭЗ).....	80
4.2	Российская Федерация	83

4.2.1	Морское пространственное планирование в ИЭЗ Российской Федерации.....	88
4.2.2	Морское пространственное планирование в территориальных водах РФ	88
4.2.3	Методы комплексного управления прибрежными зонами в РФ.....	90
5	Учет экологических требований в морском пространственном планировании.....	93
5.1	Правовые основы для учета экологических аспектов в морском пространственном планировании	93
5.1.1	Федеративная Республика Германия	93
5.1.1.1	Закон о территориальной организации (ЗПО)	93
5.1.1.2	Отраслевые законы	96
5.1.2	Российская Федерация	99
5.2	Организационные основы для учета экологических требований в Федеративной Республике Германия	106
5.2.1	Федеративная Республика Германия	106
5.2.2	Российская Федерация	108
5.3	Планировочные основы учета экологических требований в морском пространственном планировании	109
5.3.1	Федеративная Республика Германия	109
5.3.2	Российская Федерация	119
6	Сравнительный анализ	123
6.1	Правовые основы морского пространственного планирования	123
6.1.1	Общие правовые основы	123
6.1.1.1	Сходства	123
6.1.1.2	Различия.....	124
6.1.2	Значимые отраслевые законы для морских использований.....	125
6.1.2.1	Сходства	125
6.1.2.2	Различия.....	126
6.1.3	Виды и пределы действия закреплений, связанных с окружающей средой	126
6.1.3.1	Сходства	126
6.1.3.2	Различия.....	127
6.2	Организационные основы морского пространственного планирования	128
6.2.1	Уполномоченные ведомства.....	129

6.2.1.1	Сходства	129
6.2.1.2	Различия	129
6.2.2	Процедура морского пространственного планирования	130
6.2.2.1	Сходства	130
6.2.2.2	Различия	130
6.2.3	Привлечение общественности	131
6.2.3.1	Сходства	131
6.2.3.2	Различия	131
6.3	Планировочные основы морского пространственного планирования	132
6.3.1	Направленность планирования и его содержаний	132
6.3.1.1	Сходства	132
6.3.1.2	Различия	132
6.3.2	Обращение с охраняемыми компонентами	133
6.3.2.1	Сходства	133
6.3.2.2	Различия	133
6.4	Выводы	134
7	Рекомендации для законодательной инициативы в Российской Федерации, находящейся в стадии продвижения	137
8	Заключение и перспектива	145
9	Список источников	147

Список рисунков

Рисунок 1: Система государственного стратегического планирования	44
Рисунок 2: Система документов территориального планирования Российской Федерации	47
Рисунок 3: Выделение областей в территориальных водах в обновлении земельной программы пространственного развития земли Мекленбург Передняя Померания (отмена нескольких областей для ветропарков) .	78
Рисунок 4: Документы морского и территориального планирования РФ (П. Спирин 2014).....	85
Рисунок 5: Структура морского комплексного плана (Спирин 2014)	86
Рисунок 6: Классификация функциональных зон акватории Балтийского моря (Варгина, Вязилова 2014)	88
Рисунок 7: Особо охраняемые природные территории РФ в Финском заливе (НИИП 2015)	121

Список таблиц

Таблица 1: Документы стратегического планирования Российской Федерации	45
Таблица 2: Документы стратегического планирования субъекта Российской Федерации	45
Таблица 3: Документы стратегического планирования муниципального уровня	46
Таблица 4: Экологическое законодательство в Российской Федерации	100
Таблица 5: Категории и виды особо охраняемых природных территорий.....	102

Список основных сокращений

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

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

1 Введение

В процессе реформы закона о пространственной организации (ЗПО) в 2004 году за ФРГ было закреплено обязательство составлять морские пространственные планы для исключительной экономической зоны (ИЭЗ). Прибрежная федеральная Земля Мекленбург – Передняя – Померания на раннем этапе в 2005 году расширила пространственную организацию на прибрежные воды акватории. С тех пор происходит развитие в регулировании морского пространственного планирования на уровне Европейского Союза (ЕС). С вступлением в силу Директивы 2014/89/ЕС о создании рамочных условий для морского пространственного планирования (Директива МПП) в 2014 году, ее реализация является обязательной для всех государств – членов ЕС, имеющих выход к прибрежным акваториям.

В этом же году Российской Федерацией были заложены основы для морского пространственного планирования в форме концепции закона «О морском планировании в Российской Федерации». Краткий анализ данного документа был проведен ранее на первом этапе проекта «МСП – Рус». ¹ В данной экспертизе должна быть комплексно рассмотрена и оценена концепция закона, включая дополнительные правовые акты, которые представляют значимость для морского планирования в России.

Прежде всего стоит упомянуть, что ключевое понятие данной экспертизы т.е. планирование морских вод, в России еще не окончательно сформировалось. Единое употребление понятия «морская пространственная организация», как это принято в Германии, является проблематичным. Причиной тому является то, что российское планирование не является равнозначным по отношению к немецкой пространственной организации, а представляет межсекторальное и отраслевое планирование. Процесс российской системы планирования направлен в большей степени на закрепление отдельных объектов на разных уровнях государственного управления. ² Однако, определение морского пространственного планирования в российской науке находит все большее употребление. ³ Частично отрицается связь к понятию «пространство», по причине того, что Конституция Российской Федерации определяет понятие пространство в отношении воздушного пространства. Вместо этого для морской сферы предлагается

¹ См.: Янссен, Г./ Зегада, М./ Магель, И.В./Спирин, П.П.: Экологоориентированные подходы к использованию пространства Балтийского моря Российской Федерации (Фаза I).

² См.: Közle et. al. (2014), Zur stärkeren Berücksichtigung von Umweltaspekten in Planungsverfahren der Russischen Föderation, einsehbar unter: https://www.ioer.de/fileadmin/internet/IOER_Projekte/EkoRuss/EkoRus_2.HR_Planungsverfahren_deu.pdf (нем.).

³ Коновалов/Овлащенко/Покровский, Морское пространственное планирование и методология КУПЗ).

использовать определение «морское (акваториальное) планирование». Данное понятие также употребляется в концепции закона как «морское планирование».

В данной экспертизе будут использоваться такие понятия, как «морское планирование» и «морское пространственное планирование» принимая во внимание российскую систему планирования в виде синонимов. Общим знаменателем для немецкой и российской системы планирования будет определение «морское планирование». После опубликования закона о морском (пространственном) планировании в России, неясности, касающиеся определений, могут быть устранены, что позволит четко разграничить понятия обеих плановых систем для будущих исследований и анализа.

2 Правовые основы морского планирования на международном, европейском и национальном уровне

В данной главе прежде всего будут представлены правовые основы, которые являются релевантными для морского планирования обеих стран. К таковым относятся в первую очередь международные правовые договоры, которые были подписаны и ратифицированы как Россией, так и Германией. Далее будут разъяснены основы права Европейского Союза, которые представляют особую значимость для ФРГ. Так как Российская Федерация не является членом ЕС, то данные положения не имеют правовой силы для РФ. В заключении, национальные правовые предписания обоих государств в сфере морского планирования будут противопоставлены. В дальнейшем они послужат основой для сравнения и рекомендаций.

2.1 Международный уровень

2.1.1 Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву, 1982

Международная конвенция по морскому праву (1982) является универсальным договором, представляющим основную опору для морской пространственной организации. Германия ратифицировала данную конвенцию в 1994 году, а Россия в 1997 году.

Конвенция ООН по морскому праву в первую очередь дает определения общим понятиям, которые представляют значение для морских районов и их планирования. К ним относятся территориальное море, Ст. 2, Абзац 1, ширина которого ограничивается 12 морскими милями. Прибрежному государству также присуждаются суверенные права Ст. 2, где у государства есть полномочия распространять свой суверенитет над территориальным морем.

Прибрежное государство может также распространять свой суверенитет на исключительную экономическую зону (ИЭЗ), которая выходит за границы территориального моря и составляет 200 морских миль от отсчитываемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. В данном случае государство имеет право на распространение ограниченной функциональной, а не территориальной юрисдикции.⁴ Данные права содержатся более подробно в ст. 56 данной конвенции. Согласно данным правилам, прибрежное государство имеет суверенные права Абзац 1, в целях разведки, разработки и сохранения природных

⁴ Wolfrum/Fuchs (2011), Ocean Governance und das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, с. 5 (нем.).

ресурсов как живых, так и неживых, в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах, а также в целях управления этими ресурсами, и в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке указанной зоны, таких, как производство энергии путем использования воды, течений и ветра. Юрисдикция распространяется согласно абзацу 2 на создание и использование искусственных островов, установок и сооружений, морских научных исследований, на защиту и охрану морской окружающей среды, а также на права и обязанности, предусмотренные в данной конвенции.

Для других государств, вне зависимости от того, прибрежные или не имеющие выхода к морю, действует ст. 58 абзац 1, свобода судоходства и полетов, прокладки подводных кабелей и трубопроводов и другими правомерными с точки зрения международного права, видами использования моря. На ряду с названными правами, прибрежное государство также обязуется сохранять живые ресурсы в прилежащей к нему ИЭЗ, статья 61 данной конвенции.

Все вышеназванные виды пользования являются значимыми для пространственной организации в море, так как выделение территорий для определенных видов пользования сопровождается возможными совмещениями и конфликтами между ними, которые можно разрешить в рамках пространственной организации.

2.1.2 Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местообитаний водоплавающих птиц, 1971 (Рамсарская конвенция)

Конвенция о водно-болотных угодьях, главным образом, в качестве местообитаний водоплавающих птиц от 1971 года (Рамсарская конвенция) является одной из старинных нормативно-правовых основ в сфере охраны природы, а также многие годы представляет высокую значимость как для Германии, так и для России. На начальном этапе целью данной конвенции было определить сохранение и устойчивое использование водно-болотных угодий в качестве местообитаний для водоплавающих птиц. Между тем, цели конвенции были расширены на комплексную охрану водно-болотных угодий как важную экосистему, необходимую для сохранения биоразнообразия.⁵

⁵ Ramsar Sekretariat (1971), Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wat- und Wasservögel, von internationaler Bedeutung (Ramsar-Konvention): http://ramsar.rgis.ch/cda/en/ramsar-documents-texts-abereinkommen-aber/main/ramsar/1-31-38%5E20701_4000_0.

Все государства – участники данной конвенции обязуются планировать и осуществлять разумное использование водно-болотных угодий, находящихся на их территории, статья 3, абзац 1 Рамсарской конвенции. Сюда также относится обязанность назначения водно-болотных территорий охраняемыми территориями, а также надлежащий надзор за ними, статья 4, абзац 1 данной конвенции. Вне зависимости от того, включена та или иная территория в лист охраняемых территорий, государства-участники конвенции обязуются способствовать сохранению водно-болотных угодий, а также водоплавающих птиц.

Каждое государство-участник конвенции определяет самостоятельно резерваты согласно Рамсарской конвенции на своей территории. Согласно данной конвенции в настоятельных государственных интересах государство может придать тем или иным территориям статус охраняемых территорий (резервата) или выделить границы охраняемой территории более конкретно, статья 4, абзац 1 данной конвенции. Данное выделение должно следовать таким образом, что на протяжении определенного времени число и размер водно-болотных угодий сокращается или увеличивается. В немецкой части Балтийского моря на сегодняшний день существует лишь один выделенный резерват: воды берегового озера Бодден на восточном берегу полуострова Zingst и западного побережья острова Rügen- Hiddensee общей площадью 25 800 Га.⁶ Российская Федерация закрепила на сегодняшний день 5 рамсарских резерватов в Балтийском море, которые находятся в пилотном регионе Ленинградской области.⁷ К ним относятся такие охраняемые территории, как Березовые Острова, а также южное побережье Финского залива. В общем их площадь составляет примерно 218.000 Га и таким образом они занимают довольно обширное пространство.

2.1.3 Конвенция по охране морской среды района Балтийского моря (Хельсинская конвенция), 1992⁸

Хельсинская конвенция представляет для данного проекта центральное значение по причине ее предмета регулирования. Государствами – участниками данной конвенции являются все прибрежные государства Балтийского моря, как Россия, так и Германия с ЕС в том числе. Данная конвенция по охране морской среды района Балтийского моря вступила в силу в 1974 году.⁹ Позже, после того как в начале 90-х годов в данном регионе

⁶ Bundesamt für Naturschutz (2015), Ramsar-Gebiete in Deutschland. Gebietsliste. https://www.bfn.de/0310_ramsar-gebiete.html.

⁷ Wetlands International, Review of Ramsar sites of the Russian Federation, <http://russia.wetlands.org/Home/OverviewofallwetlandswithRamsarstatus/tabid/610/language/ru-RU/Default.aspx>.

⁸ HELCOM (2014), Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 1992 (Helsinki Convention): http://www.helcom.fi/Documents/About%20us/Convention%20and%20commitments/Helsinki%20Convention/Helsinki%20Convention_July%202014.pdf.

⁹ HELCOM (1993), Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 1974

изменилось политическое положение, в данную конвенцию были внесены поправки в 1992 году и с тех пор она действует в актуальном виде.

Для государств-участников данной конвенции, сам документ определяет ряд принципов и обязанностей, необходимых к исполнению, статья 3 данной конвенции. В данном контексте это такие принципы, как принцип предусмотрительных действий и принцип превентивных мер, статья 3, абзац 2 и статья 4 данной конвенции. Согласно принципу предусмотрительных действий, государства-участники обязуются предпринимать соответствующие меры по предотвращению загрязнения окружающей среды, а также восстановления экологического баланса. Второй принцип «загрязнитель платит» („Polluter-Pays Principle“) обязует государств-участников к финансовой ответственности за экологические вредные воздействия, которые могут быть ему присуждены, статья 3, абзац 4 данной конвенции. Государства – участники также обязуются в общем способствовать развитию наилучших природоохранных практик („Best Environmental Practice“), а также применению наилучшей имеющейся технологии („Best Available Technology“), статья 3, абзац 3 данной конвенции. При этом, посредством совместных или индивидуальных мер, должны быть обеспечены охрана окружающей среды, биоразнообразия и экосистем Балтийского моря, а также его побережья, видовое разнообразие и экологические процессы, статья 15. Дополнительные обязательства государств-участников включают обязанность обмена информацией и консультирование, которые разъясняются более подробно в главе «организационные рамки». Так как Российская Федерация является единственным прибрежным государством в Балтийском регионе не входящим в ЕС, то на РФ не распространяется право ЕС. Институты в рамках Хельсинской конвенции позволяют сотрудничать всем прибрежным государствам, что не было бы возможным в рамках институтов ЕС.

2.1.4 Конвенция о биологическом разнообразии, 1992

Конвенция ООН о биологическом биоразнообразии (engl. Convention on Biological Diversity, CBD)¹⁰ была разработана и принята в 1992 году на конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио де Жанейро. Предпосылкой для данной конференции стало всемирное стремительное сокращение биологического разнообразия. В качестве реакции на данную тенденцию была заключена конвенция с целью сохранения биологического разнообразия, устойчивого использования ее составляющих и сбалансированного и равноправного разделения

(Helsinki Convention): http://www.helcom.fi/Documents/About%20us/Convention%20and%20commitments/Helsinki%20Convention/1974_Convention.pdf.

¹⁰ United Nations Environmental Programme (1992), Convention on Biological Diversity: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>.

преимуществ, которые возникают посредством использования генетических ресурсов, статья 1 данной конвенции. Конвенция насчитывает 196 государств-участников¹¹ данного договора, что позволяет сделать вывод об универсальности данного документа. Под «биологическим разнообразием» понимается «вариабельность живых организмов из всех источников, включая, среди прочего, наземные морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются». Данное понятие включает в себя разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем, статья 2 данной конвенции. Основным принципом данной конвенции является принцип государственной ответственности в смысле международного права и в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, статья 3. Из этого следует, что государства посредством их деятельности на территории их юрисдикции или подконтрольных ими территорий, не должны оказывать вредного воздействия на окружающую среду других государств или территорий. Для сохранения биологического разнообразия действует в первую очередь обязательство, внутри экосистемы (in-situ) охранять биоразнообразие и дополнительное обязательство внешней охраны (ex-situ) т.е. с помощью исследования, регенерации, изъятия биологических ресурсов из их естественной среды обитания. Положения статей 8 и 9 данной конвенции содержат объёмный перечень мероприятий, которые предусматривают кроме прочего создание систем охраняемых территорий или охраны экосистем и естественных мест обитаний, а также охрану жизнеспособных популяций видов в их естественной среде. Территориальная сфера применения данной конвенции ограничивается исключительно не на территории государств, а на виды деятельности вне национальной юрисдикции, ст. 4 буква б, данной конвенции. Это означает, что конвенция ООН о биологическом разнообразии также имеет применение в ИЭЗ и в открытом море.¹²

Несколько лет назад данная конвенция была дополнена двумя протоколами: Протокол о биологической безопасности (Картагенский протокол) от 2001 года и Протокол регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместному использованию на справедливой и равной основе выгод от их применения (Нагойский протокол) от 2010 года. Германия ратифицировала на сегодняшний день Картагенский протокол, а подписание Нагойского протокола последует в будущем.¹³ Россия пока не подписала данные протоколы, поэтому их правовая сила не распространяется на Россию.

¹¹ Convention on Biological Diversity, List of Parties, unter: <https://www.cbd.int/information/parties.shtml>.

¹² См.: Gellermann/Stoll/ Czybulka(2012): Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord-und Ostsee/Nationales Recht unter Einbezug internationaler und europäischer Vorgaben, S. 24 f.

¹³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015), Gesetze gegen Biopiraterie schützen die Artenvielfalt, Pressemitteilung vom 15.10.2015: [http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/gesetze-gegen-biopiraterie-schuetzen-die-artenvielfalt/?tx_ttnews\[backPid\]=2558](http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/gesetze-gegen-biopiraterie-schuetzen-die-artenvielfalt/?tx_ttnews[backPid]=2558).

2.2 Европейский уровень

Правопорядок государств-членов ЕС формируется все больше за счет положений Европейского Союза, как будет показано далее. Большинство норм национального права образуются из европейских директив. До недавнего времени, однако не было отдельных установок касательно морского планирования. Но вступление в силу Директивы о морском пространственном планировании RL 2014/89/EU¹⁴ в 2014 году изменило данное положение. В дальнейшем должны быть разъяснены данная директива и другие рамочные документы для морской пространственной организации и для охраны окружающей среды и природы. Как упоминалось ранее, право ЕС не имеет применения для России. Комплексный подход к охране морской среды, который несколько лет уже реализуется Европейским Союзом, а также нормы, регулирующие морскую пространственную организацию, могут тем не менее послужить импульсом для российской системы законодательства в данной сфере, которая в настоящее время находится в стадии формирования.

2.2.1 Директива о создании рамок для морского пространственного планирования 2014/89/EU от 2014 года

Директива о создании рамок для морского пространственного планирования 2014/89/EU (MRO-RL)¹⁵ от 2014 года послужила основанием для отдельной правовой базы в сфере морской пространственной организации в Европе. Ранее, морская пространственная организация осуществлялась в отдельных государствах ЕС, в том числе в Германии, Бельгии, Великобритании и Нидерландах. С принятием данной директивы, все государства – члены ЕС обязуются разрабатывать и реализовывать пространственные планы для их ИЭЗ. Данная директива не действует в прибрежных акваториях или в частях прибрежных акваторий государств – членов ЕС, в случае если пространственная организация является компетенцией городского или сельского уровня планирования, а также если об этом упоминается в морских пространственных планах, ст. 2, абзац 1, данной директивы.

В качестве «морского пространственного планирования» понимается процесс, в котором ответственные ведомства государств – членов ЕС организуют и анализируют деятельность человека в морских территориях с целью реализации экологических, экономических и социальных целей, статья 3 абзац 2 данной директивы. Целями

¹⁴ Richtlinie 2014/89/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung, ABl. 257 vom 28.08.2014, 135-145.

¹⁵ Richtlinie 2014/89/EU des Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung, ABl. EU 257 vom 28.08.2014, 135-145.

морского пространственного планирования является содействие устойчивому развитию и устойчивому росту в морской среде с применением эко – системного подхода, статья 5 абзац 1 данной директивы. Также, морское пространственное планирование должно внести вклад в устойчивое развитие различных хозяйственных видов деятельности, а также содействовать выносливости по отношению к воздействиям изменения климата, статья 5 абзац 1 данной директивы.

Данная директива представляет относительно незначительный объем регулирования и предоставляет государствам – членам ЕС самостоятельно закреплять содержание их планов пространственной организации. Аналогично, национальные компетенции на различных уровнях, а также форма морских пространственных планов не затрагиваются данной директивой, статья 4 абзац 3.

Однако, данная директива закрепляет единые минимальные требования к пространственному планированию, которые должны соблюдаться всеми государствами – членами ЕС. К данным требованиям относятся учет взаимодействий суша – море, экологических, экономических, социальных аспектов и сферы безопасности, вовлечение заинтересованных сторон в процесс планирования, а также трансграничное сотрудничество, статья 6 абзац 2 буквы а-г. Согласно данной директивы, необходимо вовлекать общественность т.е. ведомства и заинтересованные лица на раннем этапе планирования, статья 9 абзац 1. Дополнительно, данная директива содержит примерные виды деятельности и виды пользования, которые могут быть предметом национального плана пространственной организации для ИЭЗ, статья 8 абзац 2. К таковым относятся кроме прочего рыболовство и аквакультура, судоходство, охрана природы и видов, добыча полезных ископаемых и туризм.

Директива предписывает связанное и согласованное сотрудничество между государствами – членами ЕС в составлении морских планов, статья 11. Кроме того, сотрудничество с третьими государствами, в том числе с Российской Федерацией, должно быть по возможности обеспечено, статья 12. Для этого, например, должны использоваться имеющиеся международные форумы или региональные институциональные процедуры сотрудничества.

Необходимость в реализации данной директивы в Германии является обзримой так как ранее в 2009 году были составлены планы пространственной организации для ИЭЗ. Все же, аспект трансграничного сотрудничества не полноценно регулируется различными законами (например, Закон об оценке воздействий на окружающую среду и Закон и Пространственной Организации). Дальнейшая необходимость в оптимизации имеет место в участии общественности и регулировании применения эко – системного подхода.

2.2.2 Рекомендация по реализации Стратегии комплексного управления прибрежными зонами в Европе 2002/413/EG от 2002 года

Комплексное управление прибрежными зонами (КУПЗ) является инициативой Европейской Комиссии, которая должна оказывать поддержку устойчивому развитию прибрежных зон посредством неофициального подхода к управлению.¹⁶ В 2002 году Европейская Комиссия издала рекомендацию для государств – членов ЕС, которая представляет не обязательный правовой документ. Согласно данному документу, государства – члены ЕС призываются разрабатывать национальные стратегии для устойчивого управления прибрежными зонами на основе эко – системного подхода, глава 1 буква а. Для этого должны быть предусмотрены скоординированные и согласованные друг с другом стратегические действия на местном и региональном уровнях, которые на национальном уровне будут поддерживаться национальными ориентировочными рамками. Аспекты пространственного и городского планирования, а также землепользования затрагиваются лишь поверхностно при КУПЗ, абзац 16 преамбулы данной рекомендации. Важные принципы КУПЗ содержатся в главе II данной рекомендации и включают в себя кроме прочего принцип предосторожности, учет нагрузки экосистем и вовлечение всех заинтересованных лиц в процесс управления. Реализация данных принципов должна быть отражена в национальных стратегиях КУПЗ, глава IV данной рекомендации.

Несмотря на то, что данная рекомендация не имеет обязательно правового характера, ФРГ в соответствии с образом действий ЕС приняла в 2006 году национальную стратегию КУПЗ.¹⁷ Согласно данной стратегии, КУПЗ прежде всего представляет значимость для пространственной организации в ИЭЗ. Как пространственная организация, так и КУПЗ нацелены на межотраслевое рассмотрение и взвешивание требований заинтересованных сторон и видов пользования. Они также служат содействию устойчивого развития в прибрежных зонах.¹⁸ Процедуры по согласованию и взвешиванию в рамках пространственной организации ввиду прибрежных зон связаны все же с рядом сложностей, так как различные компетенции (прибрежных земель на суше и на акватории, Федерации в ИЭЗ) должны быть согласованы. КУПЗ как неофициальный инструмент служит формированию предложений для улучшения

¹⁶ Подробно по КУПЗ в Германии: Integriertes Küstenzonenmanagement in Deutschland, einsehbar unter: <http://www.ikzm-strategie.de/>, (zuletzt aufgerufen am 18.12.2015).

¹⁷ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2006), Nationale Strategie für ein integriertes Küstenzonenmanagement: http://www.ikzm-strategie.de/dokumente/endbericht_kabinettsversion_30032006.pdf.

¹⁸ Там же, С.45.

официального инструментария т.е. согласования без официальной обязанности подготовки решений и поддержки коммуникации между актерами.¹⁹

2.2.3 Директива об охране диких видов птиц 79/409/EWG и 2009/147/EG

Директива об охране птиц Европейского Экономического Сообщества (ЕЭС) от 1970 года²⁰ с принятием множества поправок действует в версии от 2009²¹ года и регулирует охрану диких видов птиц. Она распространяется на виды, которые являются местными на территории государств – участников ЕС и на которых имеет применение данная директива. Она регулирует ведение хозяйства, регулирования и пользование данных видов, статья 1 абзац 1 данной директивы. Данный документ обязывает государства ЕС принимать необходимые меры, направленные на охрану видов птиц и их разнообразия, статьи 2-3. В особенности, государства – члены ЕС обязаны создавать охраняемые территории, заботиться об экологических местах обитания на территории и вне охраняемой территории, а также восстанавливать разрушенные места обитания, статья 3 абзац 2.

В приложение I данной директивы содержатся специальные виды, которые подлежат особым мерам охраны. К таковым видам относятся также такие виды, которые встречаются в ИЭЗ Балтийского моря, как например гагаровые и морские утки.²² К самым важным мерам предписываемыми в данной директиве относятся прежде всего выделение территорий пригодных по количеству и территории к особо охраняемым территориям (Special Protection Area), статья 4 абзац 1 директивы об охране птиц.

Данные охранные территории должны быть представлены государствами – членами ЕС на подтверждение Европейской Комиссия, которая принимает окончательное решение об их закреплении, статья 4 абзац 3 директивы об охране птиц. Совместно с Директивой о местах обитания флоры и фауны (см. ниже) оба документа образуют европейскую систему охраны территорий Natura 2000, которая представляет высокую значимость для морской пространственной организации. Данная система имеет обширный правовой и природоохранный статус с воздействиями на пространственное взаимовзвешивание.²³

¹⁹ Там же.

²⁰ Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, Abl. EG 103 vom 25.04.1979, 1-18.

²¹ Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (konsolidierte Fassung), Abl. 20 vom 26.01.2010, 7-25.

²² Bundesamt für Naturschutz (2014), NATURA 2000 in der deutsche AWZ von Nord-und Ostsee, : <http://www.bmub.bund.de/themen/natur-arten-tourismussport/naturschutz-biologische-vielfalt/natura-2000/natura-2000-in-der-awz/>.

²³ Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Ostsee (2009), BGBl. I S. 3861.

Таким образом, территории, выделенные согласно Директиве об охране птиц и Директиве о местах обитания флоры и фауны, письменным путем включены в пространственный план. Согласно Директиве об охране птиц охранной статус служит в первую очередь сохранению той или иной территории. Это означает, что ее использование не исключено до тех пор, пока ухудшение ее состояния не сопровождается с ухудшением состояния территорий обитания охраняемых птиц.

2.2.4 Директива об охране естественных мест обитания, а также диких животных и растений 92/43/EWG

Директива 92/43 об охране естественных мест обитания, а также диких животных и растений (директива мест обитаний флоры и фауны)²⁴ была принята в 1992 году. Она тесно связана с ранее упомянутой конвенцией о биоразнообразии и ее основной целью является сохранение биологического разнообразия в государствах – членах ЕС, преамбула данной директивы. При этом, основной идеей данной директивы является сохранение биоразнообразия не только посредством охраны отдельных мест обитания, а посредством связанной сети охраняемых территорий.²⁵ Для этого предусмотрено выделение таковых охраняемых территорий и создание взаимосвязанной европейской экологической сети („Natura 2000“) с целью восстановления и сохранения естественных мест обитания и видов, статья 3 данной директивы. Государства – члены ЕС для реализации данной цели обязуются выделять особо охраняемые территории. Под «естественными местами обитания» данная директива понимает не только сухопутные, а также морские участки, включая пространственную организацию в ИЭЗ, статья 1 буква b данной директивы. Использование территорий Natura 2000 согласно Директиве о местах обитания флоры и фауны не являются запрещенными, а желательными при условии того, что затрагиваемые виды и их места обитания не подлежат негативному воздействию.²⁶ Совместимость отдельных планов и проектов с целями Natura 2000 должна быть определена в рамках оценки воздействий из Директивы о местах обитаний флоры и фауны согласно статье 6 и § 34 Федерального Закона об охране природы. Особое значение приобретает оценка воздействий из директивы о местах обитания

²⁴ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EG 206 vom 22.07.1992, 7-50. Seit dem Beitritt Kroatiens zur EU gilt die Richtlinie in der Fassung 2013/17/EU des Rates vom 13. Mai 2013 zur Anpassung bestimmter Richtlinien im Bereich Umwelt aufgrund des Beitritts der Republik Kroatien, ABl. EU 158 vom 10.06.2013, 193-229.

²⁵ Bundesamt für Naturschutz (2014), NATURA 2000 in der deutsche AWZ von Nord-und Ostsee, einsehbar unter: <http://www.bmub.bund.de/themen/natur-arten-tourismussport/naturschutz-biologische-vielfalt/natura-2000/natura-2000-in-der-awz/>, (zuletzt aufgerufen am 15.12.2015).

²⁶ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2014), Schutz und Management der Gebiete: <http://www.bmub.bund.de/themen/natur-arten-tourismussport/naturschutz-biologische-vielfalt/natura-2000/schutz-und-management>.

флоры и фауны в рамках процедуры по выдаче разрешений для оффшорных парков ветряной энергетики. Такого вида оценка была ранее проведена в немецкой части Балтийского моря в том числе для территорий Natura-2000 „Westliche Rönnebank“, „Adlergrund“ und „Pommersche Bucht“²⁷. В результате данной оценки, оффшорные установки ветряной энергетики на территориях Natura 2000 были отнесены к недопустимым. Из данного правила исключены все-же ранее допущенные оффшорные ветряные парки энергии, которые при вступлении в силу пространственного плана для Балтийского моря от 2009 года были закреплены согласно плановому праву.²⁸

2.2.5 Директива о создании нормативно-правовой базы для мер Сообщества в сфере морской среды (Рамочная директива – морская стратегия) 2008/56/EG

Директива 2008/56/EG о создании нормативно-правовой базы для мер Сообщества в сфере морской среды (рамочная директива – морская стратегия)²⁹ также определяется как «экологический столп»³⁰ европейской комплексной морской политики. Комплексная морская политика ЕС должна создать оптимальные условия для устойчивого пользования морей и океанов и в то же время обеспечить рост в морской экономике и прибрежных регионах.³¹

В рамках данной нормативно-правовой базы, рамочная директива - морская стратегия обосновывает обязательство государств – членов ЕС до 2020 года достигнуть или сохранить хорошее состояние морской среды, статья 1 абзац 1. Для этого необходимо разработать и реализовать морские стратегии, содержащие меры по защите и охране морской среды, восстановления экосистем на поврежденных территориях, а также сокращение выбросов в морскую среду и ее загрязнение, статья 2 абзац 1 данной стратегии. В статье 3 №5 стратегии дается обширное определение «хорошего экологического состояния» в соответствии с данной директивой. Данное определение в

²⁷ OECOS(2014), FFH-Verträglichkeitsprüfung bei Offshore Windparks in der Ostsee, einsehbar unter: <http://oecos.com/aufgabenfelder/planungs-zulassungsunterlagen/ffh-vertraeglichkeitspruefungen/ffh-vertraeglichkeitsvorstudie-bei-owp-in-der-ostsee/>.

²⁸ Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Ostsee (2009), BGBl. I S. 3861.

²⁹ Richtlinie 2008/56/EG des Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt, ABl. 164 vom 25.06.2008, 19-40.

³⁰ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2011), Die MSRL: <http://www.meeresschutz.info/>.

³¹ См. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 10. Oktober 2007 „Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union“, KOM(2007) 575 endg. [nicht im Amtsblatt veröffentlicht].

основном базируется на идее устойчивого пользования морей. Конкретные качественные описания приведены в Приложении I данной стратегии. Далее, данная директива предписывает применение эко – системного подхода, статья 1 абзац 3. Понятие эко-системного подхода не приводится в данной директиве. Целью его применения должно служить достижение хорошего экологического состояния, а также должно быть обеспечено устойчивое пользование морских товаров и услуг.

Центральным инструментом данной рамочной директивы – морской стратегии являются так называемые программы мероприятий, статья 13, на основе которых должно быть достигнуто хорошее состояние окружающей среды. Программы мероприятий должны внести вклад в реализацию экологических целей согласно статье 10 данной директивы, и при этом интегрировать сферы, имеющие влияние на состояние морских акваторий, как политика и экономика. Что касается экологических целей, то рамочная директива – морская стратегия также учитывает положения имеющихся региональных и межрегиональных конвенций об охране морей и окружающей среды, как например Хельсинская конвенция или Директива о местах обитания флоры и фауны. Для реализации обязательств из рамочной директивы – морской стратегии со стороны ФРГ была закреплена разработка соответствующих программ мероприятий в Закон о водном хозяйстве, см. § 45 буква h.

Реализация рамочной директивы – морской стратегии в прибрежных акваториях является компетенцией прибрежных федеральных земель Германии, как Гамбург, Шлезвиг – Гольштейн, Нижняя Саксония, Мекленбург – Передняя – Померания и Бремен, а ее реализация в ИЭЗ является компетенцией Федерации. Для согласования и координации задач в 2012 году был создан комитет по Северному и Балтийскому морю состоящий из федеральных земель и федерации (нем. BLANO). В его рамках были закреплены семь национальных экологических целей для немецкой части Северного и Балтийского морей, которые конкретизируются в отдельных оперативных целях. Национальные экологические цели (ЭЦ) включают кроме прочего «Моря без воздействий на морские виды и места обитаний за счет воздействий со стороны деятельности человека» (ЭЦ 3) или «Моря с устойчивым и бережным использованием ресурсов» (ЭЦ 4).³² 31 марта 2015 года были опубликованы предварительные версии программ мероприятий, которые должны служить реализации данных целей. Они были представлены в свободный доступ общественности т.е. ведомствам и заинтересованным лицам для участия.

После оценки по результатам участия общественности и их доработки, данные программы мероприятий были приняты комитетом BLANO и представлены ко вниманию

³² Подробнее по экологическим целям (2016), MSRL-Maßnahmenprogramm zum Meeresschutz der Nord- und Ostsee, С. 11.

Европейской Комиссии. В результате было разработано в общем 31 мероприятия для достижения оперативных экологических целей в форме ознакомительных листовок, 27 из которых распространяются на Балтийское море. В первую очередь предусмотрены мероприятия по управлению, а также пространственные охранные меры, согласно статье 13 абзацу 4 рамочной директиве – морской стратегии должны внести вклад в связанную и репрезентативную сеть охраняемых морских зон.³³ В добавок к этому, также необходимо проверить возможность согласованного создания приоритетных территорий или территорий ограниченного пользования (в Северном или Балтийском море) а также национальных территорий (между Федерацией и федеральными землями). Данные территории могут послужить для мигрирующих видов миграционными коридорами между экологически важными территориями.³⁴

Несмотря на то, что Россия не является государством – членом ЕС и тем самым не обязуется выполнять обязательства, исходящие из рамочной директивы – морской стратегии, данные положения все же являются релевантными для России. Причиной тому является тот факт, что перед вступлением в силу рамочной директивы – морской стратегии, Хельсинская Комиссия (HELCOM) провела ряд инициатив, направленных на первичную оценку Балтийского моря и на достижение хорошего состояния окружающей среды. Рамочная директива – морская стратегия руководствовалась и использовала наибольшую часть предыдущих наработок³⁵ HELCOM и ранее в 1994 году возникшую сеть охраняемых территорий в Балтийском море³⁶ или наработок плана действий в Балтийском море (англ. Baltic Sea Action Plan)³⁷ от 2007 года. Из этого следует, что Россия в том числе по причине ее участия в HELCOM, также подлежит реализации аналогичных стандартов, направленных на достижение хорошего состояния окружающей среды в Балтийском море.

2.3 Правовые основы Федеративной Республики Германия

На национальном уровне, как в Германии, так и в России имеется ряд правовых актов, которые регулируют и формируют рамки для пространственной организации морских акваторий. В основном данные правовые акты имеют предпосылки на международном

³³ Тамже, С. 13.

³⁴ Bund/Länder-Ausschuss Nord- und Ostsee (2016), MSRL-Maßnahmenprogramm zum Meeresschutz der deutschen Nord- und Ostsee, Maßnahmen zum Schutz wandernder Arten im marinen Bereich (UZ3-02), S. 54 ff.

³⁵ Wenzel, C. (2009), Umsetzung der EG-Meeressstrategie-Rahmenrichtlinie in Nord- und Ostsee, S. 2 ff.

³⁶ HELCOM, Marine Protected Areas Database: <http://mpas.helcom.fi/apex/f?p=103:1> (zuletzt abgerufen am 12.04.2016).

³⁷ HELCOM (2007), Baltic Sea Action Plan: http://www.helcom.fi/Documents/Baltic%20sea%20action%20plan/BSAP_Final.pdf.

уровне, и только в случае Германии, европейскую предысторию. Тем не менее, отдельный закон о морском пространственном планировании (МПП) не предусмотрен в обоих государствах. Далее, будет представлена подборка законов, относящихся к пространственной организации морских акваторий. В заключительной главе будут освещены специализированные законы в сфере охраны окружающей среды и природы, а также рассмотрение экологических потребностей в морском пространственном планировании в Германии и России.

2.3.1 Закон «О пространственной организации» (ЗПО)

Правовая база по составлению планов пространственной организации в исключительной экономической зоне закреплена в § 17 пункте 3 Закона «О пространственной организации» (ЗПО). Данное положение вступило в силу как поправка к закону в 2004 году, и тем самым закрепило обязанность составления планов пространственной организации для ИЭЗ. Уровни планирования и определения планов пространственной организации для ИЭЗ существенно отличаются от планов пространственной организации на суше.

Предписания ЗПО касательно задач, руководящих принципов и инструментов пространственной организации, а также процесса, являются применимыми в пространственной организации морских акваторий.

Задачами пространственной организации в Германии согласно § 1 пункту 1 ЗПО являются развитие, упорядочивание, а также охрана общего пространства Федеративной Республики Германия и частей ее территорий. Для этого необходимым является согласование различных требований к пространству, а также сглаживание возникающих конфликтов на разных уровнях планирования, § 1 пункт 1 строка 1 ЗПО. Более того, пространственная организация должна включать предусмотрительность отдельных видов пользования и функций пространства, § 1 пункт 1 строка 2 ЗПО.

Руководящим принципом при исполнении данной задачи является устойчивое пространственное планирование, которое объединяет социальные и экономические требования к пространству с экологическими функциями. Данное пространственное планирование ведет к долгосрочной, просторной и сбалансированной пространственной организации с равноценными условиями жизни в частях ее территорий, § 1 пункт 2 ЗПО.

ЗПО определяет допустимое содержание планов пространственной организации. Планы пространственной организации не включают в себя данные о конкретных территориях. Данная информация определяется на позднем уровне проекта и в процессе решения о его допустимости. К требованиям пространственной организации относятся категории целей, принципы и другие требования к пространственной организации, § 3 пункт 1 N. 1

ЗПО. Данные требования согласно § 4 ЗПО представляют действия, обязывающие государственные органы и частично физические лица частного права. Данные требования не различаются в формулировке, а скорее по интенсивности предпринятого взвешивания по правовым последствиям для выше названных адресатов.³⁸

Цели пространственной организации имеют наивысшую степень обязательного характера, так как они направлены на заключительные сбалансированные положения в планах пространственной организации, § 3 пункт 1 N. 2 ЗПО. Данные цели являются обязательными положениями и должны быть приняты во внимание при пространственно-значимом планировании и проведении мероприятий, § 4 пункт 1 строка 1 ЗПО.

Принципы пространственной организации представляют собой утверждения о развитии, упорядочивании и охране пространства, § 3 пункт 1 N. 3 ЗПО, которые должны быть соблюдены при пространственно-значимом планировании и при проведении мероприятий, связанных с решениями по усмотрению, § 4 пункт 1 строка 1 ЗПО. Из этого следует, что принципы в отличие от целей не являются четко закрепленными и в процессе их взаимовзвешивания или принятия решения по усмотрению могут победить цели.

В этой связи стоит подчеркнуть, что принципы пространственной организации имеют обязательный характер лишь в том случае, если прочие общественные или частные требования находятся в противоречии. Во избежание данных противоречий, следует соблюдать цели пространственной организации исходящих от адресатов согласно § 4 пункт 1 строка 1 ЗПО в том случае, когда речь идет о решении допустимости того или иного проекта при наличии правового притязания.³⁹

К другим видам требований к пространственной организации относится обязательство «принятия во внимания» в процессе взаимовзвешивания и принятия решения по усмотрению, § 4 пункт 1 строка 1 ЗПО. Под «другими требованиями» ЗПО определяет составление имеющихся целей пространственной организации, результаты официальных процедур территориального планирования как, например, процедура пространственной организации и оценка пространственной планирования, § 3 пункт 1 N. 4 ЗПО.

Далее, ЗПО предписывает, что закрепления пространственной плана также могут обозначать территории, § 8 пункт 7 ЗПО. В данном законе приводятся различия между категориями: территории приоритетного использования, территории ограниченного использования и природные территории, которые также различаются по

³⁸ Runkel, P. (2010), in: Spannowsky/ Runkel/ Goppel, ROG, § 7 Rn. 10.

³⁹ Runkel, P. (2010), in: Spannowsky/ Runkel/ Goppel, ROG, § 3 Rn. 65.

не/обязательному характеру исполнения для их адресатов в процессе создания территориального плана.

Территории приоритетного использования являются наивысшей категорией по охране определенных пространственно-ориентированных использований и функций.⁴⁰ Они предусмотрены для определенных пространственно-значимых использований и функций. Тем самым они исключают другие пространственно-значимые использования на данной территории, так как являются несовместимыми с приоритетными функциями и видами пользования, § 8 пункт 7 N. 1 ЗПО. Однако территории приоритетного использования имеют исключительно внутренний характер действия, т.е. исключение видов пользования внутри территории приоритетного использования не распространяется на виды пользования вне ее территории.⁴¹

Охрана пространственно-значимого использования и функций на территориях с ограниченным пользованием согласно § 8 пункт 7 N. 2 ЗПО имеет менее сильный статус, так как уступает процессу взвешивания конкурирующих пространственно-значимых видов пользования. В процессе взвешивания, закреплению предается особая «значимость», однако данное закрепление в противоположность к закреплению о территориях приоритетного использования с другим видом использования или функцией может ей уступить по значению, так как ей придается большее значение.

Природные территории, которые закреплены согласно § 8 пункту 7 N. 3 ЗПО, определяются как территории, в которых определенные пространственно-значимые мероприятия или пользования не противоречат другим пространственно-значимым требованиям, однако данные мероприятия или пользования в другой зоне планируемого пространства исключены. Они в отличие от территорий ограниченного использования не подлежат взвешиванию, а оценка их совместимости с конкурирующими видами пользования находится в спорном/сомнительном планируемом пространстве.

Закон о пространственной организации также дает определения в дальнейших закреплениях о дополнительных важных инструментах, которые действуют как в территориальной, так и в морской сфере. К ним относятся, прежде всего, экологическая оценка, § 9 ЗПО, оценка воздействия на окружающую среду касательно территорий общего назначения и европейские орнитологические территории, § 7 пункт 6 ЗПО, а также письменная передача пространственных положений в сфере правовой охраны природы. Данные положения рассматриваются более конкретно в рамках учета экологических требований в морской пространственной организации.

⁴⁰ Там же., § 8 Rn. 73.

⁴¹ BVerwG, Beschluss vom 20.08.1992 – 4 NB 20/91, NVwZ 1993, 167.

В Германии, как уже было упомянуто ранее, за пространственную организацию участков в ИЭЗ ответственность несет Федерация, § 17 пункт 3 ЗПО. Однако Федерация не располагает всеобъемлющей компетенцией по пространственной организации, а только в перечисленных сферах согласно § 17 пункт 3 ЗПО: экономические и научные пользования, обеспечение безопасности и легкости перевозок, а также охрана морской среды.

Пространственная организация морских прибрежных акваторий является компетентностью федеральных Земель. Согласно § 8 пункту 1 ЗПО, федеральные Земли обязуются создать план пространственной организации для территории федеральной Земли (план пространственной организации для одной Земли), а также планы пространственной организации для частей территории федеральных Земель (региональные планы). План морской пространственной организации в федеральных Землях, имеющих выход к прибрежным акваториям, происходит посредством того, что данные федеральные Земли включают в их планы пространственной организации морские прибрежные акватории как часть немецкой суверенной территории. Таким образом, федеральные Земли имеют право назначать принципы, цели и прочие требования к пространственной организации в прибрежных морских акваториях, как и на суше⁴². Создание регионального плана пространственной организации – в большинстве случаев в виде плана развития федеральной Земли – происходит на основе ЗПО в согласовании с важными законами федеральных Земель. По причине разных компетенций, в немецкой части Балтийского моря действуют три плана пространственной организации: план пространственной организации для исключительной экономической зоны Германии, а также планы федеральных Земель имеющих выход к прибрежным морским акваториям как Мекленбург – Передняя Померания и Шлезвиг – Гольштейн. Между планами Федерации и планами федеральных Земель нет различия в иерархии. Они скорее равнозначны и охватывают им отведенные пространственные области действия. Таким образом, центральное значение «горизонтальной» адаптации и согласования, прежде всего с учетом линейной инфраструктуры (например: для проведения морского кабеля из ИЭЗ к переходным пунктам в прибрежных акваториях).

2.3.1.2. Положения от 29 ноября 2017 года

Ввиду имплементации европейской директивы о морском пространственном планировании, 23 мая 2017 г. был принят закон о редакции законодательства

⁴² Schubert, M. (2009), in: Lukowicz, M. von; Hilge, V. (Hrsg.), *Marine Raumordnung*, С. 53 ff.

пространственной организации⁴³, вносящий изменения в закон о пространственной организации ФРГ.

Положения закона охватывают пространственную организацию в территориальных водах наряду с исключительной экономической зоной. Также были созданы правовые предпосылки для улучшения участия общественности, положения о подземном планировании (также распространяющиеся на морской грунт) и по изменению климата..

Сердцевиной нынешнего закона являются положения о морском пространственном планировании Федерации и федеральных земель в территориальных водах и исключительной экономической зоне. С точки зрения Федерации их значимость повысилась. В рамках пространственной организации Федерации соответствующие положения встали на первое место т.е. в § 17 абз. 1 ЗПО 2017 и находятся в исключительном ведении Федерации.

Положения о планировании федеральных земель в территориальном море в § 13 абз. 6 ЗПО были введены впервые в 2017 г. Они ориентируются дублируют правовое регулирование исключительной экономической зоны, которые уже ранее имелись в законах о пространственной организации федеральных земель и/или в планах пространственной организации федеральных земель.

Реализация экосистемного подхода в морском пространственном планировании ограничивается введением очередного основного принципа. Посредством так называемой имплементации 1:1 предусматривается строгое соблюдение текста директивы.

«Устойчивое развитие морского пространства поддерживается применением экосистемного подхода соответственно директивы 2014/89/EU Европейского парламента и Совета от 23 июля 2014 г. о создании рамок для морского пространственного планирования (ABl. L 257 vom 28.8.2014, C. 135).»

В директиве о пространственной организации, экосистемный подход понимается как подход к управлению. С целью пояснения взаимодействия руководствующего принципа устойчивого развития соответственно § 1 абз. 2 ЗПО, необходимы дальнейшие методологические уточнения.

⁴³ Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 23.05.2017 (BGBl. I S. 1245). Das Gesetz tritt gemäß Art. 72. Abs. 3 GG am 29.11.2017 in Kraft.

Несмотря на то, что понятие экосистемного подхода раскрыто исключительно для морских пространств, с точки зрения содержания, его применение представляется также возможным в сухопутной части.

Далее, было введено правило согласования в § 17 абз. 1 пкт. 1 ЗПО 2017, согласно которому Федеральное министерство транспорта и цифровой инфраструктуры разрабатывает план пространственной организации ИЭЗ «при согласовании» с затронутыми в своих полномочиях федеральными министерствами. Таким образом обеспечивается усиленный учет экологических и природоохранных аспектов в плане пространственной организации ИЭЗ, так как, например, министерство экологии обладает правом вето. В отличие от предыдущего порядка согласования, ограничивавшемся слушанием, новый порядок требует согласие министерства.⁴⁴

Комплексное управление прибрежными зонами (КУПЗ), для которого директивой изначально было предусмотрено отдельное правовое регулирование, учитывается в новой редакции ЗПО введением взаимодействия суши-моря. Как и планы пространственной организации ИЭЗ (§ 17 абз. 1 пкт. 2 ЗПО 2017, так и планы для территориального моря (§ 13 абз. 6 пкт. 1 ЗПО 2017, разрабатываются с учетом соответствующих взаимодействий суши и моря. К этому добавляется явная ссылка на неформальные виды сотрудничества в области территориального планирования, с тем чтобы учесть возрастающее значение неформального планирования.

Далее, в ходе имплементации установок директив о пространственном планировании и рамочной стратегии, была добавлена обязанность «улучшения состояния морской среды» (§ 13 абз. 3 нр. 4 и § 17 абз. 1 пкт. 4 ЗПО 2017), выходящая за рамки исключительной обязанности охраны.

Относительно процедурных аспектов, стоит отметить изменения в регулировании участи общественности при разработки планов пространственной организации. § 9 абз. 2 ЗПО 2017 устанавливает единые рамки для порядка участия общественности в разработке всех планов пространственной организации. Данная норма заменяет § 10 абз. 1 п. 2 и 3 ЗПО 2017 наряду с § 18 абз. 1 п. 1, 3 и 4 ЗПО 2017. Введены понятия «заблаговременно» в пункте 1 § 9 обеспечивает имплементацию директивы по морскому планированию, согласно которой слушания по разработке плана должны проводиться на раннем этапе планирования.

Федеральные земли вправе самостоятельно определить порядок заблаговременного сбора обращений граждан в ходе разработки планов для территориального моря. В

⁴⁴ Janssen, G. (2012): Deutsche Raumordnungsplanung in der AWZ; In: Bosecke, T./ Kersandt, P./ Täufer, K.. (Hrsg.): Meeresnaturschutz, Erhaltung der Biodiversität und andere Herausforderungen im „Kaskadensystem“ des Rechts. Schriftenreihe Natur und Recht Band 13, S. 145-167.

пункте 3 устанавливается условие «соразмерного срока». Таким образом учитываются обстоятельства каждого отдельного случая. В соответствии с § 9 абз. 2 п. 4 ЗПО 2017 в рамках участия общественности – прежде всего в понятии полноценно участи граждан – могут быть использованы цифровые технологии, в дополнении к имеющимся инструментам. Подробное оформления порядка участия общественности реализуется федеральным землям.

2.3.2 Значимые отраслевые законы и прочие предписания

Наряду с основополагающими положениями Закона о пространственной организации существует ряд отраслевых законов и вытекающих из них положений, которые имеют значение для составления планов пространственной организации для прибрежных акваторий и ИЭЗ или регулируют отдельные морские типы пользования. Данные положения трактуются далее с учетом федерального уровня и прибрежной федеральной земли Мекленбург - Передняя Померания.

2.3.2.1 Судходство и деятельность портов

Согласно статье 97 Пункта 1 в совокупности с Пунктом 89 Конституции Федеративная республика Германия является владельцем бывших водных путей Германской империи и выполняет государственные задачи судходства по внутренним водным путям, выходящим за пределы области федеральной земли, и морского судходства, которыми она наделена законом. Федеративное государство может также передавать управление федеральными водными путями федеральной земле в случае, если водные пути находятся на территории федеральной земли. Отдельные положения закреплены в следующих законах:

Закон о задачах Федеративного государства в области морского судходства (Закон о морских задачах - SeeAufgG) от 17го июня 2016 года

Закон о морских задачах является центральной нормативно-правовой базой, которая регулирует национальное морское судходство в Германии с 1965 года. 17.06.2016 она была опубликована в новой редакции. Область действия закона распространяется на область немецкого территориального моря по внешней границе в соответствии с международно-правовыми предписаниями. Область задач имеет широкий охват и включает среди прочего следующие задачи: поддержание работоспособности морских портов, предотвращение вредного воздействия на окружающую среду со стороны судходства, а также океанографические исследования, включая контроль изменений морской среды. Ответственным ведомством на федеральном уровне является Федеральное ведомство морского судходства и гидрографии в качестве высшего

органа власти в сфере деятельности Федерального министерства транспорта и цифровой инфраструктуры.

Закон о федеральных водных путях (WaStrG) от 23го мая 2007 года

Закон о федеральных водных путях вступил в силу в 1968 г. и был многократно изменен с этого времени, в последний раз - 23.05.2007. Закон разделяет внутренние водные пути и морские водные пути, которые используются общим судоходством. Согласно предписаниям статьи 1 и 2 и те и другие принадлежат собственности федеративного государства. В качестве морских водных путей обозначены «площади между береговой линией при средней полной воде или внешней границей внутренних водных путей и внешней границей территориального моря». Закон о федеральных водных путях содержит также среди прочего положения пользования и движения, а также соответствующие ограничения. Среди прочего согласно § 5 Закона о федеральных водных путях движение на охраняемых природных территориях может быть ограничено или запрещено правовыми постановлениями. Ответственным здесь является Федеральное министерство транспорта и цифровой инфраструктуры в согласовании с Федеральными министерствами по охране окружающей среды, охране природы, строительства и безопасности ядерных реакторов. Примером такого предписания является **Предписание регулирования движения прибрежной зоны Мекленбурга – Передней Померании (NPВefVMVK)** от 24го июня 1997 года. Данное предписание подразделяет прибрежную зону Мекленбурга – Передней Померании на различные охраняемые зоны и закрепляет для них ограничения движения определенных транспортных средств в целях защиты животного и растительного мира. В зависимости от статуса охраны для транспортных средств предписываются предельная скорость или обязанность получения разрешения. Выделение охраняемых территорий как правило не означает полного запрета движения.

В согласовании с ответственными ведомствами федеральных земель Федеральное министерство движения и цифровой инфраструктуры регулирует также обустройство, строительство и поддержание федеральных водных путей, § 13 Пункт 1 Закона о федеральных водных путях. Обустройство, строительство и ликвидация федеральных водных путей согласно § 14 Пункта 1 Положения 1 и 2 Закона о федеральных водных путях подлежат предварительному закреплению плана, включая проверку на совместимость с окружающей средой.

2.3.2.2 Рыболовство

За регулирование рыболовства в Европейском Союзе ответственны Европейская Комиссия и страны ЕС и, соответственно, их ведомства по рыболовству. Общая Политика рыболовства (GFP) возникла в 1970 году и была в последний раз реформирована в 2014

году. Согласно новой реформе 2014 года состояние рыбных запасов должно быть улучшено, т.к. в среднем в 70% всех вод ЕС наблюдается перелов рыбы⁴⁵. Мероприятия включают в себя введение квот лова и разработку планов рационального использования рыбных запасов. Кроме того, страны ЕС хотят внести свой вклад в устойчивое развитие моря, а также достигнуть снижения негативных воздействий на окружающую среду. Следующие законы разъясняют внедрение данных целей в немецкую национальную систему.

Закон о регулировании морского рыболовства и о реализации рыболовного права Европейского Союза (SeeFischG) от 12го июля 1984 года

С помощью данного закона осуществляется внедрение рыболовного права Европейского Союза в национальную немецкую правовую систему. Регулирование морского рыболовства, включая охрану рыбных запасов и поддержание биологических ресурсов моря, является ключевой задачей закона и основой совместной европейской рыболовной промышленности. Область действия закона распространяется на ИЭЗ Германии и регулирует морское рыболовство относительно охраны рыбных запасов и поддержания биоразнообразия морского пространства. Осуществление рыболовства, прежде всего ловли рыбы в море, может быть запрещено, ограничено или подлежать контролю со стороны Федерального ведомства по питанию, сельскому хозяйству и защите прав потребителей. Федеральное министерство по охране природы сотрудничает с Федеральным ведомством по питанию, сельскому хозяйству и защите прав потребителей в области охраны морских территорий в ИЭЗ Германии. Федеральные земли сотрудничают с правительством ФРГ в области обмена данных. Они передают друг другу данные о ловле рыбы в соответствующих областях. Далее федеральные земли уполномочены издавать дополнительные правовые предписания для реализации рыболовного права ЕС на уровне федеральных земель.

Постановление о морском рыболовстве (SeefiV) от 18го июля 1989 года

Постановление о морском рыболовстве является дополнением Закона о морском рыболовстве, которое распространяется на ответственность Федеральных ведомств по сельскому хозяйству и питанию в области контроля морского рыболовства в территориальном море федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания. С помощью данного постановления рыболовство может быть ограничено, в нем определяется запрет на ловлю определенных видов рыбы, который приводится в приложении 1 Постановления. Кроме того, закрепляются квоты на ловлю рыбы в соответствии с Европейской рыболовной политикой. Для допустимых транспортных

⁴⁵ См. Schacht, Landman, Mythen und Fakten über die GFP, Europas Gemeinsame Fischereipolitik, WWF Deutschland, Juli 2011: http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/110712_GFP_Mythen.pdf

средств Постановление также закрепляет пространственные ограничения ловли рыбы, которая, в зависимости от области, может толковаться как недопустимая, ср. § 2 Пункт 2 Постановления о морском рыболовстве.

Закон о рыболовстве для федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания – Закон о рыболовстве федеральной земли (LFischG M-V) от 13го апреля 2005 года

Закон о рыболовстве регулирует право на рыболовство федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания в территориальных и внутренних водах Германии. Территориальные воды при этом охватывают части Балтийского моря, которые находятся в пределах границ федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания. Закон делает разграничение между рыболовными правами во внутренних водах, которые как правило принадлежат частным собственникам, и территориальными водами, которые как правило принадлежат федеральной земле. Рыболовство в национальных парках или зонах охраны природы должны быть согласованы с целью защиты и могут быть ограничены. Зоны, играющие особую роль в поддержании рыбных запасов, могут быть определены как «заповедники». Они могут охватывать воды или части вод.

Так как осуществление рыболовства распространяется на границы федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания, высший орган власти уполномочен регулировать, запрещать и проводить обеспечение рыбной ловли. Данным органом власти является Министерство сельского хозяйства, окружающей среды и защиты прав потребителей.

Постановление о рыболовстве в территориальных водах (KüFVO M-V) от 28го ноября 2006 года

Постановление является частью права федеральной земли и действительно для всех видов рыболовства, если правовым актом Европейского Союза не определено другое.

Рыболовство регулируется в зоне трех морских миль и в территориальных водах земли Мекленбург – Передняя Померания. Постановление содержит точные данные о координатах, определяющих прибрежные области, которые являются допустимыми или запрещенными для ловли рыбы. Кроме того, выделяются лососевые заповедники или конкретные акватории, на территории которых рыбная ловля полностью запрещена. Дополнительно к пространственным ограничениям рыбной ловли в соответствующих областях также регулируются временные ограничения и ограничения по видам.

2.3.2.3 Туризм и отдых

Развитие туризма в Германии находится не в ведении Федеративного государства, а в компетенции федеральных земель. В связи с этим на федеральном уровне отсутствует общая стратегия туризма. Каждая федеральная земля имеет свою концепцию туризма

или стратегию развития. Руководящие начала стратегии туризма охватывают устойчивый туризм и учитывают при этом изменение климата.

Прибрежная федеральная земля Мекленбург – Передняя Померания имеет большое количество внутренних и территориальных вод, которые требуют бережного использования и поддержания. Побережье Балтийского моря, один из самых востребованных регионов для отпуска для многих туристов, должно развиваться правительством Мекленбурга – Передней Померании и поддерживаться в хорошем состоянии. Этому служит концепция развития водного туризма федеральной земли, регулирующая различные водные деятельности, в том числе и морскую деятельность.

Концепция водного туризма морского и речного ландшафта федеральной земли Мекленбург – Передняя Померания, март 2014 года

Земля Мекленбург – Передняя Померания представляет собой привлекательное место для отпуска для многих туристов. В связи с близостью к Балтийскому морю имеется множество различных видов водного спорта. Для увеличения туристического потенциала федеральной земли Министерство экономики, строительства и туризма Мекленбурга – Передней Померании разработало «Концепцию водного туризма морского и речного ландшафта». Данная концепция должна закрепить экономические рамочные условия для водного туризма в морских и водных ландшафтах Мекленбурга – Передней Померании. Для экономического развития федеральной земли важную роль играет лодочный туризм. В связи с тем, что в Мекленбурге – Передней Померании многие области находятся под охраной природы, осуществление водного туризма подлежит ограничениям со стороны охраны природы. В рамках данной концепции проводилось исследование, которое закрепляет категоризацию зон охраны и определяет уровень их охраны.

В концепции также устанавливаются и оцениваются конфликтные области между водным спортом и охраной природы, а также возможное воздействие водного спорта на окружающую среду.

2.3.2.4 Добыча полезных ископаемых

Немецкая ИЭЗ является важной основой экономического использования, для которой добыча полезных ископаемых имеет большое значение. Добыча полезных ископаемых была первоначально урегулирована на международном уровне с момента вступления в силу Конвенции по морскому праву. Общие положения по добыче полезных ископаемых урегулированы в немецком горном праве. Для области немецкого континентального шельфа действует специальное постановление.

Федеральный горный закон (BBergG) о поиске и добыче полезных ископаемых от 13го августа 1980 года

Еще несколько лет назад добыча ископаемых была, наряду с судоходством и рыболовством, одним из важнейших хозяйственных использований ИЭЗ. Формирование пространственных требований для обеспечения сохранности, упорядоченного поиска и добычи ископаемых, связанных с определенной территорией, является основным положением пространственной организации, § 2 Пункта 2 Nr. 4 Закона о пространственной организации. Со вступлением в силу **Федерального горного закона (BBergG)**⁴⁶ в 1982 году многочисленные законодательные предписания федеральных земель к горному делу были сведены в единый нормативный акт. Данный акт регулирует поиск, т.е. направленную на обнаружение или установление распространения полезных ископаемых деятельность, и добычу, т.е. выемку и извлечение полезных ископаемых. Физическим или юридическим лицам требуется для этого разрешение или лицензия. Закон регулирует связанные с этим вопросы процедур и собственности, §§ 6 и след. Федерального горного закона.

Назначением закона среди прочего являются упорядочение и содействие обеспечению сохранности снабжения сырьем, поиска, добычи и обогащения полезных ископаемых при экономичном и бережном обращении с грунтом и почвой. Для морской пространственной организации закон прежде всего важен в связи с клаузулой обеспечения сохранности ископаемых § 48 Пункта 1 с. 2. Согласно данному предписанию предписания, находящиеся вне горного права, должны применяться уполномоченными ведомствами так, чтобы поиск и добыча ископаемых были затронуты по минимуму. В противопоставлении этому поиск и добыча ископаемых сами могут быть ограничены. Это может произойти согласно предписанию §§ 48 и след., если данная деятельность причиняет несоразмерный ущерб эксплуатации и использованию судоходных сооружений, судоходства или ловли рыбы. Экологические аспекты также могут быть противопоставлены соответствующему использованию, если при этом наносится несоразмерный ущерб растительному и животному миру, а также водам, § 49 Федерального горного закона. Федеральный горный закон наряду с данными деятельностями также охватывает оборудование для подводных кабелей, транзитных трубопроводов и исследовательскую деятельность в области континентального

⁴⁶ Федеральный горный закон от 13го августа 1980 г., BGBl. I с. 1310.

шельфа. Для этого в плане для ИЭЗ в Балтийском море выделены соответствующие области оговорок.⁴⁷

Горное постановление для континентального шельфа (FlsBergV) от 23го марта 1989 года

Горное постановление для континентального шельфа регулирует поиск, добычу и обогащение полезных ископаемых в области немецкого континентального шельфа. Постановление обязывает предпринимателей, занимающихся данной деятельностью, соблюдать определенные мероприятия по охране труда при поиске и добыче ископаемых. В разделе 5 Постановления также закреплены мероприятия по предотвращению опасности в целях безопасности и доступности судоходства, воздушного транспорта и охраны подводных кабелей.

Вместе с этим Горное постановление для континентального шельфа содержит положения по охране моря и морского дна при поиске природных ресурсов, статьи 26-34. Согласно этим предписаниям предприниматели обязаны предотвращать негативное воздействие на море, включая морское дно, а также животных и растения и в крайнем случае удерживать на минимальном уровне. В частности раздел содержит предписания по обработке нефтесодержащей воды, прежде чем она попадет в море, запрет введения отходов в море, меры предосторожности при бурении, предписания по контролю мер предосторожности и другие закрепления.

2.3.2.5 Научные исследования

Научным исследованием морей и океанов в Германии занимается множество государственных и негосударственных учреждений. Одним из руководящих ведомств является Федеральное министерство образования и научных исследований (BMBWF). Значительными направлениями исследования среди прочего являются роль морей и океанов при прогрессирующем изменении климата, последствия загрязнения и окисления моря для биоразнообразия и обеспечения людей.

Закон о проведении научных исследований моря от 6го июня 1995 года

Научное исследование моря проводится в немецком территориальном море, а также в немецкой ИЭЗ. При этом учитываются предписания Международной конвенции по морскому праву ООН относительно судоходства. Закон о проведении научных исследований моря является достаточно коротким и состоит только из пяти статей. Для регулирования отдельных обстоятельств он ссылается на другие законы, среди которых

⁴⁷ План пространственной организации для немецкой ИЭЗ в Балтийском море (2009), Приложение к BGBl. I с. 10.

Закон о задачах моря или Федеральный горный закон. Для проведения научных исследований моря в зависимости от предмета регулирования закреплены следующие ведомства: Федеральное министерство движения и цифровой инфраструктуры, Федеральное министерство экономики и энергии, Федеральные министерства окружающей среды, охраны природы, строительства и безопасности ядерных реакторов, а также Федеральное ведомство судоходства и гидрографии.

2.3.2.6 Подводная инфраструктура, включая ветроэнергетические установки

Постановление о морских сооружениях от 23го января 1997 года

Так же как и добыча ископаемых установление искусственных сооружений в ИЭЗ изначально было урегулировано только на международном уровне с помощью Конвенции о морском праве. С принятием Постановление о морских сооружениях (SeeAnIV)⁴⁸ Германия установила внутригосударственные правовые основы для установления и функционирования сооружений в ИЭЗ и открытом море. В качестве сооружений определены все плавающие закрепленные строительные или технические установки, включая строения и искусственные острова, которые служат для получения и передачи энергии из воды, течения и ветра и для других хозяйственных целей и океанографических исследований, статья 1, Пункт 2 Постановления о морских сооружениях. Такими сооружениями могут быть среди прочего оффшорные ветряные парки или нефтяные платформы. Для установки, использования или существенного изменения сооружения необходимо закрепление плана, § 2 Пункт 1 (Постановление о морских сооружениях). Процедуру, которая урегулирована в § 5, уполномочено проводить Федеральное ведомство судоходства и гидрографии. При закреплении плана необходимо удостовериться в том, что сооружение не наносит вреда безопасности и доступности движения и обороне федеральной земли и Федеративного государства, а также не наносит вреда морской среде и выполняет прочие общественно-правовые предписания, § 5 Пункта 6 Постановления о морских сооружениях.

Для процесса одобрения закон включает в себя клаузулу пространственной организации, § 6 Пункта 2 Постановления о морских сооружениях. Согласно данной клаузуле проекты установления, использования и существенного изменения сооружения должны учитывать цели пространственной организации и ее основные положения. В плане пространственной организации ИЭЗ Балтийского моря закреплены соответствующие территории проириетного использования для ветроэнергетики в качестве целей и основных положений пространственной организации.⁴⁹

⁴⁸ Постановление о морских сооружениях от 23го января 1997 г., BGBl. I, 57.

⁴⁹ План пространственной организации для немецкой ИЭЗ Балтийского моря (2009), Том приложений к BGBl. I с. 15.

Закон о возобновляемых источниках энергии (EEG) от 2002/2014

Немецкое энергетическое законодательство в последние годы было значительно усовершенствовано прежде всего в связи с увеличивающимся значением возобновляемых источников энергии (переход на альтернативные источники энергии). С помощью увеличения потока энергии из возобновляемых источников энергии в интересах охраны окружающей среды и климата необходимо содействие устойчивому развитию энергоснабжения, бережное отношение к ископаемым энергетическим ресурсам и содействие современным технологиям получения энергии из возобновляемых источников.⁵⁰

В 2000 году так называемый «Закон о приоритете возобновляемых источников энергии (EEG)»⁵¹ заменил бывший Закон о подаче электроэнергии⁵². В последующие годы данный закон постоянно подлежал изменениям. С помощью данного правового акта был, как следует из названия, стандартизован приоритет электроэнергии из возобновляемых источников энергии по отношению к традиционной электроэнергии. Предпосылкой закона являлись прежде всего обязательства Германии по Киотскому протоколу⁵³ по снижению парникового эффекта на 21% до 2010 года. Доля возобновляемых источников энергии в общем потреблении энергии должна быть в свою очередь до 2010 года увеличена как минимум вдвое, § 1 Закона о возобновляемых источниках энергии. Предметная область действия закона распространяется на виды энергии, которые в том числе добываются исключительно из воды и ветровой энергии, § 2 Пункта 1 Закона о возобновляемых источниках энергии. В пространственном плане он охватывал также ИЭЗ и, таким образом, был актуален для морской деятельности. Центральное положение Закона о возобновляемых источниках энергии состояло в обязанности сетевых организаций (предприятий по энергоснабжению) приоритета возобновляемых источников энергии и их обработка, которые подробно урегулированы в законе, § 3 и 4 Закона о возобновляемых источниках энергии. Таким образом делался возможным доступ к рынку энергетики для производителей энергии, которые с производством энергии из возобновляемых источников занимали малую часть рынка.

Оффшорная ветроэнергетика в течении многих играет в этом развитии основополагающую роль. Так, в качестве дополнения к предшествующей Национальной

⁵⁰ Смотри среди прочего § 1 Пункта 1 Закона о развитии возобновляемых источников энергии от 21го июля 2014 г.

⁵¹ Закон о приоритете возобновляемых источников энергии от 29го марта 2000г., BGBl I, 305.

⁵² Закон о подаче электроэнергии из возобновляемых источников энергии в сеть общего пользования от 7го декабря 1990 г., BGBl. I с.2633.

⁵³ Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменениях климата от 11го декабря 1997г., <http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/protodt.pdf> (дата обращения: 15.01.2016).

стратегии устойчивого развития⁵⁴ в 2002 году была принята Стратегия Федерального правительства об использовании ветровой энергии в море⁵⁵. Ее главной целью было формирование рамочных условий для скорого освоения оффшорной ветроэнергетики. Кроме того, преследовалась цель снижения зависимости выработки электроэнергии от импорта, содействие ее совместимости с окружающей средой и внесение вклада во внедрение возобновляемых источников энергии. С помощью данной стратегии должна быть обеспечена правовая и плановая безопасность для пользователей оффшорных ветроустановок⁵⁶. В связи с этим до конца 2005 года были закреплены пригодные территории в форме целей пространственной организации и в качестве территорий приоритетного использования.

С 2004 года была начата масштабная реформа с целью развития возобновляемых источников энергии, снижения стоимости для потребителей электроэнергии, а также дальнейшее внедрение возобновляемых источников энергии в энергетический рынок⁵⁷. При этом решающую роль играла Энергетическая концепция Федерального правительства⁵⁸ 2010 года. Данная концепция преследует цели дальнейшего развития правовых основ для одобрения оффшорных ветряных парков, в частности, облегчение процедуры одобрения для строительства и финансирования оффшорного ветряного парка. Пространственная организация имеет в данной связи важное значение. Для этого Энергетическая концепция предусматривает содействие сотрудничеству между федеральными землями и муниципальными образованиями в области пространственной организации для выделения достаточного количества площадей для новых территорий ветроэнергетики. Долгосрочное развитие оффшорной ветроэнергетики должно отражаться в закреплениях действующих планов пространственной организации.⁵⁹

⁵⁴ Федеральное правительство (2002), Перспективы Германии, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (дата обращения: 15.01.2016).

⁵⁵ Федеральное правительство (2002), Стратегия федерального правительства по использованию ветровой энергии на море, http://www.loy-energie.de/download/Bundesregierung,%20windenergie_strategie_br,%2001-2002.pdf (дата обращения: 15.01.2016).

⁵⁶ Dürrschmidt et al. (2002), Ausbaustrategie des BMU zur Windenergienutzung in: ForschungsVerbund Sonnen-energie, Themen 2002, : http://www.fvee.de/fileadmin/publikationen/Themen-hefte/th2002/th2002_05_04.pdf.

⁵⁷ Oschmann, in: Danner/Theobald, *Energierrecht*, 2015, B 81, III, 1, a) und h), Entstehungsgeschichte 32 ff., sowie BT-Drs. 18/1304, S. 129 f.

⁵⁸ Энергетическая концепция по экологически безвредному, стабильному и доступному по ценам энергоснабжению, от 20го сентября 2010 г.: http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2012/02/energiekonzeptfinal.pdf;jsessionid=A054A094DB477206A0A69CDC9C3B9DBC.s1t2?__blob=publicationFile&v=5.

⁵⁹ Ср. С. 9 f. Стратегии.

Переход на альтернативные источники энергии по-прежнему связан с большими затратами, в связи с этим немецкие энергетические законы в последние годы подлежат дальнейшей реформе. Наиболее актуальная реформа проходила в 2014⁶⁰ году. С помощью предписаний нового Закона о возобновляемых источниках энергии закреплено поэтапное повышение доли электроэнергии, полученной из возобновляемых источников. Данная доля должна составлять к 2025 году от 40 до 50 процентов и должна быть увеличена до 55 – 60 процентов до 2035 года, Статья 1 Пункта 2, №. 1-2 Закона о возобновляемых источниках энергии. Оффшорная ветроэнергетика представляет здесь, как и ранее, важную часть и урегулирована в § 50 Закона о возобновляемых источниках энергии, в особенности относительно закупочных цен.

Закон об энергетическом хозяйстве (EnWG), включая оффшорный сетевой план от 7го июля 2005 года

Следующим законом в области энергетического хозяйства, который прежде всего имеет значение для пространственной организации ИЭЗ, является закон о снабжении электричеством и газом (Закон об энергетическом хозяйстве - EnWG). Данный закон как и Закон о возобновляемых источниках энергии (EEG) в последние годы был изменен в процессе перехода на альтернативные источники энергии и на фоне европейских директив.⁶¹ Закон регулирует снабжение Федеративной Республики Германии, которое должно быть наиболее безопасно, выгодно, ориентировано на потребителя, эффективно и экологически допустимо, § § 1 Пункт 1 Закона об энергетическом хозяйстве. Планирование энергоснабжения с помощью оффшорной ветровой энергии происходит посредством Федерального отраслевого плана для оффшора, § 17 а Закона об энергетическом хозяйстве. Данный план содержит среди прочего закрепления для ветроэнергетических установок на море, трассах или трассовых коридорах, для их соединительных линий, а также для мест, на которых соединительные линии пересекают границу между ИЭЗ и территориальным морем, Статья 17 а, Пункт 1, номер 1-3. При разработке Федерального отраслевого плана для оффшора необходима проверка соответствия плана с требованиями пространственной организации и обеспечение согласования с другими пространственно значимыми планированиями в соответствии с Законом о пространственной организации (ROG). Основываясь на Федеральном отраслевом плане для оффшора сетевые операторы обязаны предоставить план развития оффшорной сети с действенными мероприятиями по необходимой оптимизации, укреплению и разработке оффшорных соединительных линий, § 17 b Закона об энергетическом хозяйстве. Для Федерального отраслевого плана для

⁶⁰ См. Закон о развитии возобновляемых источников энергии от 21го июля 2014 г., BGBl. I с. 1066.

⁶¹К этому прежде всего относится Директива 2003/54/EG Европейского парламента и совета от 26го июня 2003 г. о совместных предписаниях для внутреннего рынка электрической энергии и ликвидация Директивы 96/92/EG, ABl.176 с. 37.

оффшора необходима Стратегическая Экологическая Оценка, § 14 b Пункт 1 №.1 Закона о совместимости с окружающей средой (UVPG) в совокупности с Приложением 3 №.1.14 Закона о совместимости с окружающей средой (UVPG).

2.3.2.7 Военная деятельность

Области военных учений учитываются при закреплении других видов использования. Области учений, выходящие за пределы тактических учений войск, могут быть использованы. Соответствующие положения об использовании ИЭЗ в военных целях в Конвенции о морском праве не обозначены.

2.4. Правовые основы в Российской Федерации

Стратегические решения Российской Федерации последние несколько лет следуют последовательному курсу инновационного развития российской экономики, для которого содействие морскому сектору играет важную роль. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года⁶², ежегодное обращение президента Российской Федерации к Федеральному Собранию, а также государственные задачи и цели, долгосрочные и среднесрочные программы часто ссылаются на необходимость охватывающего регулирования морской отрасли. Соответствующие правовые основы регулирования морской деятельности, включая охрану морской окружающей среды, изложены в Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах международного права, международно-правовых договорах Российской Федерации, Федеральных законах и прочих нормативно-правовых актах РФ и ее субъектов.

С изданием в 2014 году Федерального закона «О стратегическом планировании»⁶³ была учреждена система, которая излагает отдельные плановые отрасли и документы в единых рамках – Система государственного стратегического планирования. Задачами стратегического планирования являются закрепления приоритетного направления развития государственной политики, их согласование с целями и задачами социально-экономического развития РФ и ее субъектов, отдельными отраслями государственного управления, а также обеспечение национальной безопасности РФ. Пространственная область действия стратегического планирования распространяется согласно Статье 1 Пункт 5 Закона «О стратегическом планировании» на морские территории, которые

⁶² Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года

⁶³ Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации", N 172-ФЗ

таким образом объединены в комплексную плановую систему. Далее приводится краткий обзор системы, включая документы стратегического планирования.

2.4.1 Система государственного стратегического планирования

Система государственного стратегического планирования определяет четыре вида планирования, которые уже проводились до издания закона «О стратегическом планировании» и были урегулированы в отраслевых законах. Со вступлением в силу закона была сформирована единая система, которая координирует следующие виды планирования: секторальное планирование, бюджетное планирование, социально-экономическое планирование и территориальное планирование, которое также охватывает морское планирование. Данные четыре вида планирования находятся в тесной взаимосвязи в системе частично взаимозаменяемых задач и ограничений планирования относительно других планирований.



Рисунок 1: Система государственного стратегического планирования

Источник: Е.И. Васильева (myshared), отредактировано И.В. Магель, IÖR 2017

Реализация стратегического планирования осуществляется с помощью отдельных вытекающих друг из друга шагов: постановка цели, прогнозирование, планирование и программирование. В процессе каждого шага разрабатываются документы, которые

служат основой для следующего шага. Таким образом, документы планирования основываются на документах постановки цели и учитывают при этом документы прогнозирования. Как планирование, так и программирование непосредственно служат реализации целей и в связи с этим равны. Документы постановки цели, прогнозирования, планирования и программирования разрабатываются на всех государственных уровнях, т.е. на уровне Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

Таблица 1: Документы стратегического планирования Российской Федерации

Документы стратегического планирования Российской Федерации, разрабатываемые в рамках:			
Целеполагания	Целеполагания по отраслевому и территориальному принципу	Прогнозирования	Планирования и программирования
Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию;	Отраслевые документы стратегического планирования;	Прогноз научно-технологического развития;	Государственные программы РФ;
Стратегия социально-экономического развития;	Стратегия пространственного развития РФ;	Стратегический прогноз РФ;	Государственная программа вооружения;
Стратегия национальной безопасности	Стратегии социально-экономического развития макрорегионов	Прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период;	Схемы территориального планирования РФ;
		Бюджетный прогноз на долгосрочный период;	Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти
		Прогноз социально-экономического развития на среднесрочный период	

Автор: НИИП Градостроительства, Санкт-Петербург 2015

На уровне субъектов разрабатываются следующие документы, указанные в таблице 2.

Таблица 2: Документы стратегического планирования субъекта Российской Федерации

Документы стратегического планирования субъекта Российской Федерации, разрабатываемые в рамках:		
Целеполагания	Прогнозирования	Планирования и программирования
Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;	Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период;	План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ;
	Бюджетный прогноз субъекта	Государственные программы

	РФ на долгосрочный период; Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период	субъекта РФ; Схема территориального планирования субъекта РФ
--	---	---

Автор: НИИП Градостроительства, Санкт-Петербург 2015

На последнем уровне следуют стратегические документы планирования муниципальных образований РФ.

Таблица 3: Документы стратегического планирования муниципального уровня

Документы стратегического планирования разрабатываемые на уровне местного самоуправления в рамках:		
Целеполагания	Прогнозирования	Планирования и программирования
Стратегия социально-экономического развития муниципального образования	Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период	План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования Муниципальные программы Схема территориального планирования муниципального района Генеральный план городского округа или поселения (городского, сельского)

Автор: НИИП Градостроительства, Санкт-Петербург 2015

Для территориального и морского планирования прежде всего имеют значение схемы и генеральные планы. При этом речь идет о том виде документов территориального планирования, в каком они предусмотрены Градостроительным кодексом Российской Федерации (ГрК РФ).⁶⁴ На высшей ступени плановой иерархии находятся территориальные планы РФ – так называемые схемы территориального планирования РФ (см. Таблицу 1). Согласно Статье 10 ГрК они представляют собой текстовые предписания, а также карты для закрепления объектов федерального значения и охватывают отрасли транспорта, государственной безопасности и обороны, энергетики и здравоохранения.

⁶⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации, № 190-ФЗ от 29.12.2004

На уровне субъектов РФ территориальные планы, так называемые схемы территориального планирования субъектов РФ, составляются субъектами Федерации (ч.1 ст. 14 ГрК). Субъекты Федерации уполномочены в закреплении объектов в их области компетенции, предотвращении чрезвычайных происшествий, стихийных бедствий и эпидемий регионального и межмуниципального значения, а также устранении их последствий. Кроме того, субъекты Федерации наделены полномочиями в областях планирования культуры и спорта, а также других входящих в их компетенцию сфер деятельности (пкт. 5 и 6, ч.1 ст. 14 ГрК).

Нижнюю ступень документов территориального планирования образуют так называемые схемы территориального планирования муниципальных районов, которые урегулированы в Статье ч.1 ст. 18 ГрК. Ниже этих схем на муниципальном уровне существуют так называемые генеральные планы, которые составляются для сельской местности и городских округов и могут быть сравнены с немецкими планами использования площади. В схемах территориального планирования на муниципальном уровне пространственно закрепляются объекты, находящиеся в компетенции муниципального образования. К ним относятся, к примеру, объекты энерго- и газоснабжения, автомобильные дороги муниципального значения, а также объекты утилизации и переработки индустриальных и бытовых отходов (ч.3 ст. 19 ГрК).

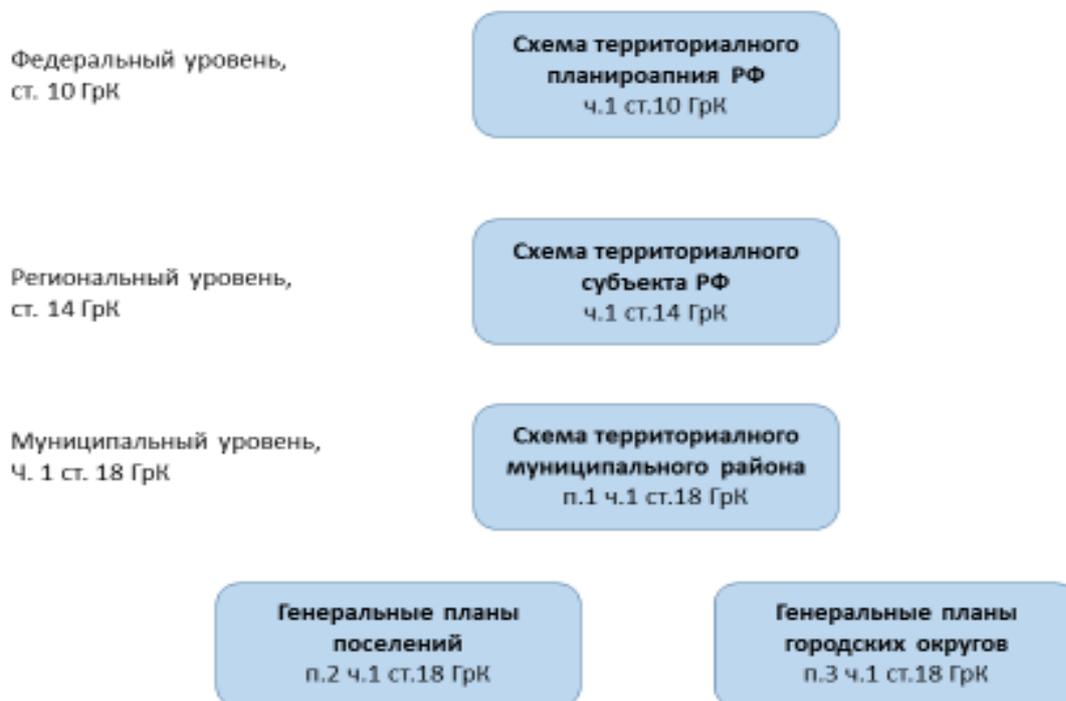


Рисунок 2: Система документов территориального планирования Российской Федерации

Все документы стратегического планирования, следовательно и документы территориального планирования, должны ориентироваться на «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»⁶⁵. В зависимости от вида документов планирования и планового уровня должны учитываться различные аспекты экологического развития. Данные аспекты распространяются как на область социально-экономического развития, так и на обеспечение национальной безопасности, к которой также относится экологическая безопасность⁶⁶. Но прежде всего Стратегия пространственного развития РФ представляет собой важную основу для разработки схем территориального планирования, стратегий социально-экономического развития макрорегионов, а также секторальных документов стратегического характера. Данные секторальные документы стратегического планирования определяют также направление развития морской деятельности Российской Федерации. Тем не менее остается открытым вопрос об оформлении предписаний использования морских территорий, т.к. они до сих пор не отражены в нормах территориального планирования.

2.4.2 Программные и целевые документы, регламентирующие морскую деятельность в Российской Федерации

Российская система стратегического планирования, как сказано выше, прежде всего регулируется документами, определяющими обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и устанавливающими долгосрочные ориентиры социально-экономического развития государства. Существенные положения имеются в документах, полностью или частично характеризующих государственную политику в отраслевом разрезе: морские перевозки ресурсов, морские научные исследования, военно-морскую деятельность. Эти документы представлены в следующем.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года⁶⁷

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537 определяет стратегические национальные приоритеты, а также систему мер на долгосрочную перспективу по обеспечению защищенности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз, включая обеспечение устойчивого

⁶⁵ Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года.

⁶⁶ Под этим понимается защита от антропогенных или природных экологических рисков, которые могут привести к угрозе безопасности.

⁶⁷ См. Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;

социально-экономического развития страны, промышленное рыболовство, освоение морских энергетических ресурсов, территориальной целостности и суверенитета государства, судостроение, а также в смежных областях.⁶⁸

К приоритетам устойчивого развития отнесены:

- ❖ повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения;
- ❖ экономический рост, который достигается прежде всего путем развития национальной инновационной системы и инвестиций в человеческий капитал;
- ❖ наука, технологии, образование, здравоохранение и культура, которые развиваются путем укрепления роли государства и совершенствования государственно-частного партнерства;
- ❖ экология живых систем и рациональное природопользование, поддержание которых достигается за счет сбалансированного потребления, развития прогрессивных технологий и целесообразного воспроизводства природно-ресурсного потенциала страны.
- ❖ сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты;
- ❖ ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

На состояние национальной безопасности в экологической сфере, как отмечено в Стратегии, негативное воздействие оказывают истощение мировых запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов, а также наличие в Российской Федерации экологически неблагоприятных регионов.

Морская доктрина Российской Федерации до 2030 года

Основным документом, определяющим государственную политику России в области морской деятельности, изначально являлась Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года. Указом президента от 26 июля 2015 вступила в силу новая редакция Морской доктрины со сроком действия до 2030 года.

Правовые нормы, непосредственно затрагивающие вопросы морского пространственного планирования, однако не содержатся в новой версии документа. Однако ряд целей и стратегий, имеющих отношение к морскому планированию, имелись уже в предыдущей версии и остаются в силе в новой редакции документа. К ним относится определение морской деятельности как деятельность Российской Федерации в области изучения, освоения и использования Мирового океана для обеспечения

⁶⁸ Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

национальной безопасности, устойчивого экономического и социального развития государства. Далее, Морская доктрина устанавливает важный

Особый акцент, с вынесением в отдельный пункт, делается на сохранении морских природных систем и рациональном их использовании, что подчеркивает приверженность морской доктрины геоэкологическим принципам (ч. II, ст. 7, п. е), в том числе экосистемности – морская среда признается единым целым, а все процессы, происходящие в ней – взаимосвязанными (ч. II, ст. 8, п. с).

Морская доктрина предполагает выделение направлений национальной морской политики (Атлантическое, Арктическое, Тихоокеанское, Каспийское, Индоокеанское, Антарктическое), исходя из географического положения и специфических особенностей каждого из них. (ч. III, п. 1, ст. 49, 50).

Особое место в Атлантическом направлении занимает Балтийское море, для него выделено 14 задач, среди которых особо стоит выделить несколько, имеющих пространственные и экологические аспекты. Это развитие прибрежной и портовой, а также трубопроводной инфраструктуры на всей акватории моря для обеспечения экспорта, а также снабжения Калининградской области, которая в силу эксклавного положения относительно основной территории России занимает особое положение. Также строительство логистических и специализированных портовых комплексов и развитие паромных линий, и проведение комплексных исследований территории, включая мониторинг захоронений химического оружия и потенциально опасных подводных объектов (ч. III, п. 1, ст. 55, п. а, в, г, з).

Администрирование в области формирования и реализации национальной морской политики, в соответствии с Морской доктриной заключается в определении органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации приоритетных задач и содержания национальной морской политики на ближайшую и долгосрочную перспективу, в управлении составляющими морского потенциала государства, отраслями экономики и науки, связанными с морской деятельностью, в перспективном планировании морской деятельности и строительства российского флота.

Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года

Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года. Документ создавался с учетом определенных Морской доктриной критериев эффективности национальной морской политики:

В Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации к основным видам морской деятельности отнесены:

- ❖ Морской транспорт;
- ❖ Промышленное рыболовство;
- ❖ Освоение морских минеральных и энергетических ресурсов;
- ❖ Управление морским природопользованием;
- ❖ Морские научные исследования;
- ❖ Военно-морская деятельность;
- ❖ Защита и охрана государственной границы Российской Федерации на море и охрана морского пограничного пространства, морских ресурсов, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации;
- ❖ Судостроение;
- ❖ Обеспечение безопасности морской деятельности.

Другие виды деятельности, использующие пространства морских акваторий и приморских территорий: морские виды спорта, туризм, рекреация и другие. В Приложении № 4 «Перспективные пути развития основных видов морской деятельности Российской Федерации» в составе одного из видов морской деятельности «Управление морским природопользованием» поставлена задача «использование и развитие инструментария морского пространственного планирования». Морское пространственное планирование в этом документе рассматривается как составная часть более общей задачи «введение и развитие интегрального межотраслевого управления на всех уровнях, рассматривающего морепользование как целостный объект управления и направленного на преодоление конфликтности между видами пользования и сохранения морской среды». Такая широкая постановка вопроса требует, чтобы правовой инструментарий морского пространственного планирования учитывал сложившуюся в Российской Федерации систему государственного и муниципального управления в рамках полномочий и функций ветвей и органов власти различных территориальных уровней. В Стратегии также поставлена стратегическая задача, связанная с разработкой и реализацией программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий в качестве самостоятельного компонента комплексных стратегий и программ социально-экономического развития приморских субъектов Российской Федерации и программ развития приморских муниципальных образований, а также поручения Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации. При этом ее эффективное решение может быть увязано с методологией комплексного управления прибрежными зонами и морским пространственным планированием как пространственным отображением этих программ. Таким образом, морское пространственное планирование представляет собой аналог схем территориального планирования для акваторий. Согласно Стратегии развития морской

деятельности Российской Федерации до 2030 года субъекты Российской Федерации выступают ответственными исполнителями решения стратегической задачи, связанной с разработкой и реализацией программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий в качестве самостоятельного компонента комплексных стратегий и программ социально-экономического развития приморских субъектов Российской Федерации и программ развития приморских муниципальных образований. При этом ее эффективное решение может быть тесно увязано с вопросами морского пространственного планирования.

Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года

Транспортная система России является важнейшей составной частью производственной инфраструктуры, а ее развитие - одна из приоритетных задач государственной деятельности⁶⁹. К основным направлениям развития в области морского транспорта отнесено увеличение пропускной способности российских морских портов и провозной способности отечественного транспортного флота, обновление морского флота, обеспечение роста перевозок грузов и пассажиров на социально значимых маршрутах. Среди приоритетных инвестиционных проектов в области морского транспорта, следует выделить «формирование акватории южной и северной частей морского порта Усть-Луга, создание акватории, территории и других объектов портовой инфраструктуры морского порта «Усть-Луга».

2.4.3 Законодательная и нормативно-правовая база в части регулирования морской деятельности в Российской Федерации

В правовой системе Российской Федерации в настоящее время существует ряд законов, как минимум, косвенно затрагивающих вопросы морского пространственного планирования. За исключением Градостроительного кодекса, применимого к морскому планированию по аналогии, данные нормы относятся к отраслевому законодательству. Специальный закон по морскому пространственному планированию в Российской Федерации находится на стадии разработки и должен быть внесен в Госдуму в первой половине 2016 года.

В то же время идет работа над законом, направленным на отдельное урегулирование морской деятельности. Обе законодательные инициативы будут рассмотрены в дальнейшем наряду с отраслевым законодательством, затрагивающим аспекты морского планирования.

⁶⁹ Министерство транспорта РФ, Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года, от 22.11.2008.

Концепция проекта федерального закона „О морском планировании Российской Федерации“

Законодательная инициатива в сфере морского пространственного планирования Российской Федерации направлена на реализацию цели ранее представленной Морской доктрины, а также Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации. В последнем документе прямо указана разработка инструмента морского планирования.

В начале 2014 г. была создана рабочая группа для разработки законодательной базы для Стратегии морской деятельности в акваториях Российской Федерации. Рабочая группа состоит из 34 членов разных учреждений, между ними Государственной Думы, Федерального Собрания, Совета Федерации, органов исполнительной власти субъектов Федерации и разных экспертов.

В том же году рабочей группой была разработана концепция проекта федерального закона (ПФЗ) „О морском планировании Российской Федерации“, утвержденная правительством Российской Федерации в 2015 г.

Планировалось, что законопроект «О морском пространственном планировании в РФ» будет внесен в Государственную думу РФ в начале 2016. Однако, законодательный процесс был замедлен и в конечном итоге в настоящее время проект не утвержден. В марте 2015 года министерство обороны РФ представило проект федерального закона «О государственном управлении морской деятельностью Российской Федерации», данный законопроект в настоящее время находится в процессе рассмотрения. Задача завершения законопроекта была внесена в план работы Совета Федерации, также как и министерства экономического развития Российской Федерации.

Для дальнейшего законодательного процесса концепция ПФЗ предусматривает следующие основные пункты:

- ❖ 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.

Согласно обосновательным документам концепции, закон должен иметь инновационный характер. В нем должны быть урегулированы правовые и организационные основы морского пространственного планирования Российской Федерации, наряду с порядком подготовки, согласования, утверждения и реализации морских комплексных планов с целью комплексного развития морской деятельности Российской Федерации.

Проект федерального закона «О государственном управлении морской деятельностью Российской Федерации»

После того, как рабочая группа уже приступила к работе по закону «О морском планировании Российской Федерации», в 2015 г. министерством обороны был выдвинут проект федерального закона «О государственном управлении морской деятельностью Российской Федерации». Несмотря на то, что по своей отраслевой принадлежности документ относится к сфере обороны, его предмет регулирования охватывает и вопросы, выходящие за рамки военной деятельности. В нем не содержатся конкретные предписания для морского планирования, однако раскрываются общие понятия, также имеющие значения для будущего закона «О морском планировании». К ним прежде всего относится определение морской деятельности как деятельность Российской Федерации в области изучения, освоения и использования Мирового океана в интересах безопасности, устойчивого экономического и социального развития государства (ч. 2 ст. 3 ПФЗ). Дальнейшие положения определяют важные термины и принципы морской деятельности, такие как «комплексный подход к развитию систем государственного экологического мониторинга» (ч. 9 ст. 6 ПФЗ) или «экосистемность» (ч. 18 ст. 6 ПФЗ). Проект федерального закона также содержит подробные положения о компетенции государственных органов разных уровней. Данные вопросы также интенсивно обсуждаются в рамках будущего закона «О морском планировании». Таким образом, проект федерального закона «О государственном управлении морской деятельностью Российской Федерации» устанавливает для него первоначальные рамки.

Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации»

Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» стал основным правовым актом, который регулирует порядок строительства, открытия, закрытия морских портов, осуществления в них хозяйственной деятельности, а также устанавливает основы государственного регулирования деятельности в этой области.

В данном законе вводятся понятия:

- ❖ территория морского порта - земельный участок или земельные участки, не

покрытые поверхностными водами, в границах морского порта, в том числе искусственно созданный земельный участок или искусственно созданные земельные участки;

- ❖ акватория морского порта - водное пространство в границах морского порта;
- ❖ подходы к морскому порту - внешние рейды и участки морских путей установленной ширины, примыкающие к акватории морского порта, но не выходящие за пределы территориального моря Российской Федерации

Следует отметить, что границы морского порта устанавливаются и изменяются Правительством Российской Федерации в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации и Водным кодексом Российской Федерации. Подходы к морскому порту устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области транспорта.

Морские порты являются объектами федерального значения и их размещение основывается непосредственно на схеме территориального планирования Российской Федерации, а решение о строительстве нового или расширении существующего порта относится к компетенции Правительства РФ, особо оговаривается возможность возведения объектов капитального строительства на искусственных земельных участках. Данные положения указывают на значимость функционирования портов для всей России и определяют их особый статус (гл. 2, ст. 6, п. 1, 2). Как и в случае с прочими объектами капитального строительства и потенциально опасными территориями, на земельных участках, прилегающих к территории порта могут устанавливаться охранные, санитарно-защитные и иные зоны с особыми условиями использования, допустимые российским законодательством (гл. 6, ст. 28, п. 1).

В заключительных положениях дается разъяснение о категориях земель, к которым может принадлежать существующий морской порт, и в отношении земельных участков, на которых морской порт может быть построен. Общим является использование участков земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, землям для обеспечения космической деятельности, землям обороны, безопасности и землям иного специального назначения, однако для новых портов этот список является исчерпывающим, в то время как действующие порты могут размещаться и на землях иных категорий, с разрешенным использованием морского порта (гл. 7, ст. 32, п. 2, 3). В законе ничего не сказано о землях водного фонда, на которых расположены акватория порта и подходы к морскому порту.

Экологический аспект в функционировании портов хоть и не является определяющим, однако он учитывается во всех областях их деятельности. Так, предотвращение загрязнения окружающей среды и соблюдение требований к использованию и охране

водных объектов входит в основы государственного регулирования деятельности в морском порту (гл. 3, ст. 8, п. 1, п. 9).

Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (ред. от 02.05.2015) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»

Действующие в настоящее время положения российского законодательства, регулирующие рыбохозяйственную деятельность, - распространяются на внутренние морские воды, а также на территориальное море Российской Федерации, континентальный шельф Российской Федерации и исключительную экономическую зону Российской Федерации, а также сухопутную территорию Российской Федерации, которая используется в целях рыболовства и сохранения водных биоресурсов. В данном законе⁷⁰ четко определены виды рыболовства, определены полномочия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в утверждении перечня рыбопромысловых участков

Федеральный закон Российской Федерации от 2 июля 2013 г. N 148-ФЗ "Об аквакультуре (рыбоводстве)"

Вопросу развития аквакультуры на протяжении многих лет отводилась второстепенная роль, что предопределило неспособность рыбоводства удовлетворять возрастающие потребности населения в высококачественной рыбной продукции.. Тенденции сокращения запасов гидробионтов обуславливают необходимость ускоренного развития аква- и марикультуры.

В соответствии со ст 4, ч.,2 границы водных объектов и (или) их частей, участков континентального шельфа Российской Федерации и участков исключительной экономической зоны Российской Федерации, признаваемых рыбоводными участками, определяются в соответствии с требованиями Водного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 30 ноября 1995 года N 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации" и Федерального закона от 17 декабря 1998 года N 191-ФЗ "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»

С внесением поправок в Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»⁷¹ в России появилась законодательная база для использования возобновляемых источников энергии, в т.ч. энергия ветра, энергия вод энергия приливов, энергия волн водных объектов, в том числе водоемов, рек, морей, океанов.

⁷⁰ Федеральный закон „О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов“, N 166-ФЗ.

⁷¹ Федеральный закон „Об электроэнергетике“, N 35-ФЗ.

Развитие единой национальной (общероссийской) электрической сети требует совершенствования действующего российского законодательства в области эффективного использования энергетических ресурсов

Федеральный закон от 21.02.1992 N 2395-1 «О недрах»

Согласно Федеральному закону «О недрах» участки внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа РФ относятся к участкам федерального значения (р. I, ст. 2.1, ч. 3), при этом и распоряжение недрами континентального шельфа относится к полномочиям органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования; также, как и государственный надзор за рациональным природопользованием и охраной недр (р. I, ст. 3, ч. 8 и 16). Право пользования участки недр континентального шельфа возникает на основании решения Правительства Российской Федерации без проведения конкурса или аукциона.

Органам местного самоуправления отводится роль участия в решении вопросов соблюдения интересов (в т. ч. экологических) населения территории при предоставлении недр в пользование; развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности (р. I, 2, ст. 5, ч. 1).

Экологический аспект занимает значительное место в ограничении недропользования. Так, в целях охраны окружающей среды (р. II, ст. 8) или жизни и здоровья людей (р. II, ст. 20), пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено на территории особо охраняемых природных территориях (р. II, ст. 8).

В обязанности пользователя недр входит соблюдение утвержденного порядка охраны недр, а также земель, лесов, водных объектов, воздуха от вредного влияния и приведение природных объектов, нарушенных при разработке недр, в состояние, пригодное для использования (р. II, ст. 22). Предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанном с ними, относится к основным требованиям Федерального закона (р. III, ст. 23).

Основанием для осуществления деятельности по использованию недр (в т.ч. шельфовой зоны) является лицензия на пользование недрами, которая выдается для геологического изучения, разведки или добычи полезных ископаемых (р. I, ст. 6, п. 1-3), причем неотъемлемой частью лицензии является указание границ земельного участка или акватории, выделенных для недропользования (р. II, ст. 12, п. 3,4). Однако разрешение на прокладку подводного трубопровода не является неотъемлемой частью такой лицензии, а может быть лишь в нее включено (ст.16 п. 7, № 115-ФЗ от 31.07.1998). Отдельного лицензирования строительства подводных трубопроводов в российском законодательстве не предусмотрено.

Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. N 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации"

Континентальный шельф Российской Федерации включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка.

Государственная экологическая экспертиза на континентальном шельфе является обязательной мерой по охране окружающей среды, в том числе по защите морской среды и сохранению природных ресурсов континентального шельфа; проводится федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Все виды хозяйственной деятельности на континентальном шельфе могут осуществляться только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы. Объектами государственной экологической экспертизы являются проекты федеральных программ, другие документы и (или) документация, имеющие отношение к региональному геологическому изучению, геологическому изучению, разведке и добыче минеральных ресурсов континентального шельфа, рыболовству, созданию, эксплуатации, использованию искусственных островов, установок, сооружений, прокладке подводных кабелей, трубопроводов, проведению буровых работ, захоронению отходов и других материалов, а также обосновывающие другие виды планируемой хозяйственной и иной деятельности на континентальном шельфе.

3 Организационные основы

3.1 Международный уровень

Совместная рабочая группа HELCOM-VASAB Maritime Spatial Planning (англ.) была создана в октябре 2010 года по инициативе «Хельсинской комиссии» (HELCOM), «Комитета по пространственному развитию региона Балтийского моря» (CSPD/BSR) и «Видение и стратегия вокруг Балтийского моря» VASAB.

Также, совместная рабочая группа по морской пространственной организации HELCOM-VASAB была создана в октябре 2010 года. Мандат рабочей группы был продлен до 31 декабря 2016 года.

Данная рабочая группа была основа с целью обеспечения сотрудничества между прибрежными государствами в регионе Балтийского моря в сфере взаимосвязанной морской пространственной организации. Рабочая группа заседает трижды в год. В процессе встречи, рабочая группа проверяет результаты так называемых „lessons learned“, (полученного опыта) из региональных проектов в сфере морской территориальной организации, как например, Plan Bothnia, BaltSeaPlan, PartiSEApate, Baltic SCOPE.

В 2010 году рабочая группа приняла десять основных принципов морской пространственной организации в регионе Балтийского моря. Основные принципы включают в себя устойчивое управление, эко-системный подход, принцип экологической предусмотрительности, участие и прозрачность, а также взаимосвязанная территориальная и морская пространственная организация.

В 2015 году, в рамках одиннадцатой встречи рабочей группы были согласованы руководящие принципы для реализации эко-системного подхода в морской пространственной организации (МПО) в регионе Балтийского моря. Данные принципы не являются обязательными к исполнению государствами-участниками. В данном документе особо отмечен тот факт, что применение эко-системного принципа не ограничивается созданием одного из планов. Скорее наоборот, эко-системный подход включает в себя основополагающие горизонтальные принципы, которые могут быть применены в рамках секторного управления, а также на разных этапах процесса территориальной организации. Согласно десяти основополагающим принципам, эко-системный подход является всеобъемлющим принципов морской пространственной организации.

В качестве дополнения к вышеназванным принципам была разработана «Региональная Балтийская дорожная карта действий по развитию морского пространственного планирования» на период 2013-2020 гг. с целью разработки и реализации морских пространственных планов в регионе Балтийского моря. Планы морской пространственной

организации должны быть согласованы между собой и основываться на эко-системном подходе.

Рабочая группа является открытой для всех прибрежных государств региона. Релевантные представители национальных министерств или Правительств могут принимать участие в дискуссиях рабочей группы. Участие других заинтересованных сторон из региона Балтийского моря в заседаниях рабочей группы является возможным.

Так как Российская Федерация не является государством-членом ЕС, ее планы по сотрудничеству в сфере морской пространственной организации закреплены в «Морской Доктрине Российской Федерации до 2020 года». Российская Федерация поддерживает тем самым сотрудничество в следующих областях МПП, как КУПЗ, разрешение конфликтов, будущее пользование морского пространства, исследование, обмен информацией, законодательство и образование.

Рабочая группа HELCOM-VASAB представляет из себя дискуссионный форум на региональном и международном уровнях, который основан на таких подходах как КУПЗ и МПП.

3.2 Федеративная Республика Германия

3.2.1 Федеральное министерство транспорта и цифровой инфраструктуры

Федеральное министерство транспорта и цифровой инфраструктуры (нем. BMVI) выполняет ряд задач, прежде всего в сферах мобильности, развития цифровой технологии, а также пространственной организации. В целом министерству подведомственны 63 ведомства, оказывающие поддержку при реализации задач министерства. BMVI от 29 ноября 2017 года (в соответствии с соответствующими федеральными министерствами) составляет планы пространственной организации для исключительной экономической зоны (ИЭЗ) Германии в форме постановлений. В 2009 году были созданы первые планы для Северного и Балтийского морей в ИЭЗ.

Федеральное ведомство судоходства и гидрографии (BSH) в согласовании с Федеральным министерством транспорта и цифровой инфраструктуры (BMVI) составляют пространственные планы. Федеральное ведомство судоходства и гидрографии (BSH) также ответственно за проведение стратегической экологической оценки наряду с привлечением затронутых в их компетенциях ведомств и общественности при создании пространственных планов. Также BSH принимает активное участие в содействии трансграничному сотрудничеству между прибрежными государствами. Более того, BSH активно участвует в различных межгосударственных рабочих группах по морской пространственной организации, как например, экспертная

группа стран членов – ЕС по МПП (англ. EU Member States Expert Group on MSP) и рабочая группа HELCOM-VASAB МПП в регионе Балтийского моря.

Одним из ведомств является **Конференция министров по пространственной организации** (нем. MKRO) представляет из себя объединение федеральных министров, а также ответственных за пространственную организацию и региональное развитие министерств федеральных земель. Цели и задачи конференции состоят во всестороннем согласовании основополагающих вопросов пространственной организации и регионального развития. Конференция министров по пространственной организации может формулировать рекомендации по территориально-значимым вопросам, а также принимать решения. Особенно важным документом являются «цели и стратегии пространственной организации для Германии, опубликованные в 2016 г». Они направлены на усиление конкурентоспособности, жизнеобеспечение, управление и устойчивое развитие использования пространства наряду с учетом климатических изменений и организацией перехода к альтернативной энергии. Они также включают в себя подходы к управлению прибрежными и морскими территориями. Решения не носят нормативно-обязательный характер, тем не менее носят политическую значимость для его членов. Председательство конференции передается дважды в год от Федерации к федеральным землям.

3.2.2 Федеральное министерство экологии, охраны природы и безопасности ядерных реакторов (BMUB)

Основной компетенцией BMUB является разработка законопроектов для таких сфер политики, которые упоминаются в названии министерства.

Следующей задачей является внедрение ЕС-Директив в национальное право. В сфере морской среды, BMUB активно вовлечено в реализацию «Европейской рамочной директивы о морской стратегии» от 2008 года. Целью данной морской стратегии является достижение «хорошего» экологического состояния во всех европейских морях до 2020 года. BMUB располагает дополнительным полномочием в вопросах политики рационального использования экологической среды посредством представления ФРГ в международных организациях (ЕС). BMUB представляет Германию в Европейской Комиссии в вопросах политики рационального использования экологической среды и охраны климата посредством инициирования или подписания международных соглашений. BMUB активно принимало участие в переговорах о ЕС-Директиве о морской пространственной организации между государствами членами ЕС, а также при внедрении Директивы ЕС в Закон о пространственной организации (ЗПО) Германии при ведущей роли BMVI.

BMUB включает в себя пять федеральных ведомств, как Федеральное ведомство по охране окружающей среды (UBA), Федеральное ведомство по охране природы (BfN), Федеральное ведомство по радиационной защите (BfS), Федеральное ведомство по строительству и пространственной организации (BBR) включая Федеральный институт по исследованию строительного дела, градостроения и пространства (BBSR), а также Федеральное ведомство по безопасности радиоактивных отходов. Одной из основополагающих задач BMUB является содействие национальному (Федерация и федеральные Земли) и международному сотрудничеству.

Федеральное ведомство окружающей среды (UBA) и Федеральное ведомство по охране природы (BfN) являются научными федеральными органами власти, которые оказывают техническую поддержку BMUB в области политики и инициатив в области охраны окружающей среды и охраны природы. В некоторых случаях они также выполняют задачи по исполнению (например, выделение охраняемых морских акваторий, § 32 (6) вместе с § 57 Закона об охране природы). Задачами UBA являются также, в частности, поддержка в проверке планирования на предмет экологического состояния окружающей среды с мерами федерального правительства. Оба органа участвуют в международных организациях по морскому пространственному планированию и участвуют в составлении планов территориального планирования для ИЭЗ Германии. Научно-исследовательские проекты по охране окружающей среды и охране природы в морском пространственном планировании и рекомендации, вытекающие из него, составляют важную основу.

3.2.3 Министерства и ведомства по пространственной организации и региональному планированию

В федеральной Земле Мекленбург-Передняя Померания компетентным органом по пространственной организации является наивысшее ведомство регионального развития т.е. **Министерство труда, строительства и регионального развития.**

Государственный контроль за деятельностью ведомств данного министерства разделен на четыре плановых региона: Западный Мекленбург, Средний Мекленбург/Росток, Мекленбургское поозёрье и Передняя Померания. За составление программ регионального пространственного развития в Мекленбург – Передней Померании компетентным является Министерство труда, строительства и регионального развития. Плановые регионы согласно Закону о региональном планировании Мекленбург – Передней Померании были созданы из региональных объединений по планированию и объединений административных округов, а также из городов вне округа. Данные объединения по планированию готовят программы региональной пространственной организации согласно четко закрепленным процедурам по созданию пространственных планов. По причине разных компетенций и структур для

пространственного планирования и организации в Мекленбург – Передней Померании, для компетентных ведомств по реализации КУПЗ вытекают различные формы порядка действий⁷².

Процесс пространственной организации в Мекленбург – Передней Померании включает в себя оценку воздействия на окружающую среду, а также участие общественности в данном процессе. Заинтересованным ведомствам, общинам, объединениям и общественности предоставляется право на выражение мнения касательно плана-проекта. В процессе регионального планирования, совет по региональному планированию принимает участие в процессе пространственной организации. Данный совет управляется компетентным региональным министром в качестве председателя. В совет по региональному развитию входят такие заинтересованные стороны как торгово-промышленная палата, профсоюзы, высшие учебные заведения и объединения по охране природы и т.д.

Взаимодействие Федерации и федеральных Земель в сфере морской деятельности осуществляется на основе совещания министров по пространственной организации. Сотрудничество федеральной Земли Мекленбург – Передняя Померания с прибрежными государствами в Балтийском море осуществляется в рамках совместной рабочей группы VASAB с целью согласования пространственного развития и предотвращения разногласий.

3.3 Российская Федерация

Правительство Российской Федерации является наивысшим исполнительным органом власти и отвечает за создание нормативно-правовых положений. Правительство РФ состоит из председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров. Правительство РФ разрабатывает законопроекты и передает их далее на рассмотрение в Государственную Думу (см. Рисунок 1).

Парламент РФ (Федеральное Собрание) состоит из двух палат, Государственной Думы (нижняя палата) и Совета Федерации (верхняя палата; представительство субъектов РФ). Обе палаты задействованы в разработке законопроектов. Совет Федерации РФ объединяет 88 субъекта Федерации. Его задачами является всестороннее представление интересов регионов и участие в законотворческом процессе в качестве

⁷² Wenk, Roland (2005): Raumplanung als Integriertes Küstenzonenmanagement, Amt für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern, in: Glaeser, Sekścińska & Löser (eds.): Integrated Coastal Zone Management at the Szczecin Lagoon: Exchange of experiences in the region Coastline Reports 6 (2005), S. 63-71.

второй инстанции (т.е. одобрение предложенных законопроектов) после Государственной Думы.

Министерство экономического развития РФ, Министерство природных ресурсов и экологии РФ, а также прочие заинтересованные федеральные органы исполнительной власти участвуют в разработке организационно-методических, нормативно-правовых и законодательных основ в сфере морского пространственного планирования.

Разработка организационно-методических, а также правовых основ в сфере морского пространственного планирования основывается на Приказах (предписаниях) соответствующих министерств. Так например, в сфере пространственной организации, Министерство регионального развития обнародовало Приказ (от 25 октября 2013 г., N452) "Об утверждении методических рекомендаций по разработке проектов схем пространственного планирования Российской Федерации в областях федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, **морского, внутреннего водного, трубопроводного**), автомобильных дорог федерального значения, энергетики, высшего образования и здравоохранения"⁷³. Также, Министерство регионального развития опубликовало методические рекомендации для создания территориальных планов в субъектах РФ.

Министерство экономического развития является ведущим в сфере стратегического и пространственного планирования, а также перспективного пространственного планирования. Документы пространственного планирования, а также планы пространственного развития привязаны к государственному бюджету. Их реализация осуществляется в рамках параллельной имплементации мероприятий согласно государственным программам. Тем самым, организационно-методические основы для пространственного планирования являются частью разных государственных программ. Государственные программы стратегического развития РФ были сведены Правительством РФ в один список (в общем 43 программы). Шаги по разработке и мониторингу данных программ были также закреплены⁷⁴. Министерство экономического развития ежеквартально направляет в Правительство РФ мониторинг об осуществлении запланированных мероприятий, а также отчет об эффективности проведенных мероприятий согласно государственных программ.

⁷³ <http://xn--80agflthakqd0d1e.xn--p1ai/docs/stp/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%20%D0%BE%D1%82%2025.10.2013%20%E2%84%96%20452.pdf>

⁷⁴ Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 года № 588.

3.3.1 Министерство экономического развития Российской Федерации

Министерство экономического развития Российской Федерации и другие региональные органы исполнительной власти вовлечены в разработку и реализацию стратегических и плановых руководящих принципов в прибрежных субъектах Федерации. МинЭкономРазвития является ведущим органом при разработке закона «О морском (акваториальном) планировании в Российской Федерации». В общем, управление и развитие морских видов деятельности в Российской Федерации распределено между несколькими министерствами. Систематизированная и интегрированная национальная морская политика является таким образом, компетенцией не только одного государственного органа.

3.3.2 Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации играет особую роль в формировании и реализации единой политики рационального использования окружающей среды. Основной компетенцией министерства является разработка и проведение мероприятий, направленных на охрану окружающей среды т.е. экологический мониторинг водных объектов, внутренних вод и ИЭЗ⁷⁵. Субъекты Федерации вовлечены в процесс экологического мониторинга посредством обмена информацией об экологической ситуации на региональном уровне. Существующая база данных по государственному экологическому мониторингу является формой сотрудничества между субъектами Федерации и Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации в сфере экологического мониторинга.

3.3.3 Морская коллегия

«Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации» представляет из себя объединение институциональных органов управления, которое состоит из экспертного совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации, а также морских советов в прибрежных субъектах и федеральных округах РФ. Морская Коллегия является координационным органом, задачей которой является гармонизация рабочего процесса федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти федеральных субъектов Российской Федерации в сфере морской деятельности⁷⁶.

⁷⁵ Федеральный Закон от 21 ноября 2011 года N 331-ФЗ „О внесении изменений в Федеральный Закон «Об охране окружающей среды»», Ст. 63, пункт 3.

⁷⁶ Постановление Правительства РФ от 21 августа 2013 года N. 723 «О морской коллегии при Правительстве Российской Федерации».

В настоящее время деятельность Морской Коллегии и морских советов в регионах носит исключительно рекомендательный характер. Без повышения значимости принимаемых ею решений, создание эффективной системы управления и осуществление законодательной деятельности в сфере морской деятельности в России представляется сложным⁷⁷.

3.3.4 Морской Совет

«Морской Совет при Правительстве Санкт-Петербурга» является постоянно действующим координационным органом при Правительстве Санкт-Петербурга, который способствует согласованию деятельности между федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга, а также предприятий и организаций в сфере морской деятельности. Основополагающими документами Совета являются: конституция Российской Федерации, устав Санкт-Петербурга, законы и прочие нормативно-правовые акты Российской Федерации и Санкт-Петербурга, а также Морская Доктрина Российской Федерации до 2020 года.

Морской Совет определяет «морскую деятельность» как деятельность направленную на исследование, освоение и использование мировых океанов, включая морской и речной виды транспорта, морскую деятельность, деятельность направленную на действие портовой инфраструктуры, судостроения, деятельность по обеспечению экологической и других форм безопасности на море, образование по специальности судостроение и наука, морской туризм и спорт, а также другие направления морской деятельности⁷⁸.

Основной задачей Морского Совета является информационно-аналитическое и научное обеспечение реализации национальной морской политики Российской Федерации в Санкт-Петербурге. Дополнительно, Морской Совет ответственен за подготовку предложений и рекомендаций Губернатору Санкт-Петербурга и Правительства Санкт-Петербурга. Морской Совет действует в различных сферах морской деятельности, как например, морской и речной транспорт, порты и портовая инфраструктура, морская деятельность и судостроение. Морской Совет тесно сотрудничает с органами исполнительной и законодательной власти Санкт-Петербурга. Несмотря на то, что решения Морского Совета носят рекомендательный характер, они исполняют важную координационную функцию по всестороннему согласованию морской политики.

⁷⁷ Рекомендация из проекта EkoRus.

⁷⁸ Положение о морском Совете при Правительстве Санкт-Петербурга (Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 29 июня 2004 года N. 1203, в ред. от 28 мая 2015г.)

3.3.5 Росморречфлот

Росморречфлот (Федеральное агентство морского и речного транспорта) – является федеральным органом исполнительной власти подотчетное Министерству транспорта Российской Федерации. Основной компетенцией данного агентства является управление государственным имуществом в сфере морского и речного транспорта, а также обеспечение безопасности морского транспорта. Деятельность Росморречфлота направлена на достижение целей и задач, вытекающих из посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, решений Морской Коллегии при Правительстве Российской Федерации и коллегии Министерства транспорта Российской Федерации, Транспортной Стратегии Российской Федерации на период до 2030 года. Приоритетными задачами является интеграция в международное транспортное пространство, а также повышение судовой безопасности мореплавания в портах и судоходства на внутренних водных путях. Сфера компетенций Росморречфлота довольно обширна и включает в себя кроме названного, обработку общественных обращений в письменной и устной формах.

4 Планировочные основы

4.1 Федеративная Республика Германия

Планировочные основы морского пространственного планирования Германии опираются на основы наземного пространственного планирования, закрепленные в Законе о пространственной организации (ЗПО). Основная парадигма пространственной организации Германии заключается в устойчивом развитии пространства, при котором социальные и экономические потребности в территории уравновешены с её экологическими функциями, что способствует прочной и сбалансированной организации всего пространства (§ 1 ЗПО). Это же распространяется на задачу пространственной организации на море. С точки зрения охраны окружающей среды это означает развитие, организацию и охрану отдельных функций морского пространства.⁷⁹

Общее пространственное планирование — это междисциплинарное планирование, которое структурирует всю территорию Германии от уровня общины (перспективное строительное планирование) до уровня территориальной организации Федерации. Территориальная организация на федеральном уровне имеет ограниченные полномочия. Они заключаются в уточнении основных принципов территориальной организации, составлении концепций размещения морских и внутренних портов и аэропортов по всей Германии, а также планов пространственной организации для исключительной экономической зоны (§ 17 ЗПО). Помимо того, комитет министров по пространственной организации разрабатывает «Модель пространственного развития Федерации или взаимоотношений между землями». Составление планов пространственной организации относится по большей части к полномочиям федеральных земель. Они составляют земельные планы пространственной организации и региональные планы (для отдельных территорий федеральной земли) (§ 8 абз. 1 ЗПО). Пространственная организация служит для координации общих территориальных интересов и отдельных интересов и, тем самым, целенаправленному развитию планируемых территорий.

Морское пространственное планирование разделено между федерацией и федеральными землями. На федеральном уровне осуществляется планирование в исключительной экономической зоне Балтийского и Северного морей, в то время как прибрежные федеральные земли отвечают за составление планов пространственной организации своих районов суши и территориальных вод.

⁷⁹ Janssen, G. (2012): Deutsche Raumordnungsplanung in der AWZ, С. 156.

В иерархии территориальной организации морское планирование занимает особое положение в том смысле, что оно осуществляется только на одном уровне (федеральный уровень для планов ИЭЗ и уровень федеральных земель для планов территориальных вод) и не уточняется на последующих (нижестоящих) уровнях. В результате не происходит вертикального согласования («принцип противотока»), в случае планирования на уровне земель тут следует придерживаться только лишь ведущих представлений и рамочных условий федеральной пространственной организации.

С другой стороны, большое значение придается «горизонтальному» согласованию содержания планов между прибрежными федеральными землями и соседними государствами, поскольку акватории не имеют четких границ и связаны между собой многочисленными сложными взаимоотношениями. Кроме того, необходима договоренность касательно линейной инфраструктуры (например, для прокладки подводных кабелей из ИЭЗ к переходным пунктам в прибрежных водах).

Горизонтальное согласование между пространственной организацией и отраслевым планированием происходит с помощью специальных статей («оговорок»), которые содержатся в самом Законе о пространственной организации (§ 4 ЗПО) и во многих отраслевых законах. Благодаря этому инструменту пространственно значимое отраслевое планирование обязано учитывать требования общей пространственной организации. Так, например, при составлении ландшафтной программы и ландшафтного рамочного плана необходимо соблюдать цели пространственной организации и учитывать ее основные принципы (§ 10 BNatSchG).⁸⁰

4.1.1 Процедура разработки плана

Процедура разработки плана пространственной организации проходит по всей Германии по схожей схеме, включающей в себя предписанные Законом о пространственной организации пункты:

- Проведение экологической оценки при разработке/изменении плана пространственной организации (§9 ЗПО),
- Привлечение общественности, затронутых государственных органов и соседних стран (§ 10 ЗПО),
- Рассмотрение значимых общественных и частных интересов, заключительное сопоставление их с целями пространственной организации, а также учет

⁸⁰ Janssen, G. (2012): Deutsche Raumordnungsplanung in der AWZ, S. 160.

результата экологической оценки (§7 ЗПО) и

- Обнародование и вступление в силу плана пространственной организации и обобщающего экологического отчета (§11 ЗПО).

В остальном, отдельные этапы процедуры разработки плана на федеральном уровне (план ИЭЗ) или на уровне федеральных земель (территориальные воды) могут различаться.

За составление морских планов пространственной организации в ИЭЗ Германии несет ответственность Федеральное Министерство транспорта и электронной инфраструктуры (BMVI). При этом непосредственной разработкой планов ИЭЗ занимается Федеральное управление морского судоходства и гидрографии (BSH).⁸¹

Первым этапом разработки плана является анализ актуальных пользовательских интересов и описание и оценка морской среды для экологического отчета. При этом используется накопленный опыт и информация из отраслевых планов, например, из сферы оффшорных ветропарков.

Вторым этапом разрабатываются рабочие версии плана и экологического отчета и согласуются с Федеральным Министерством (BMVI). После ознакомления общественности с этими документами и сбора отзывов ведомств и объединений проводятся общественные слушания первого проекта плана. После анализа поступивших отзывов и дискуссий в ходе слушаний происходит доработка проекта плана и повторное оповещение общественности.

После окончания второго ознакомления общественности Федеральное Министерство транспорта и электронной инфраструктуры, проводящее трансграничное оповещение прибрежных государств, формулирует цели и основные принципы пространственной организации⁸² для ИЭЗ Германии в Северном и Балтийском морях в виде плана пространственной организации. Планы пространственной организации для Балтийского и Северного морей вступили в силу в 2009 году (в виде Постановлений Федерального Министерства BVMi).⁸³

⁸¹ Janssen et al. (2015), Lösungsansätze für die Berücksichtigung der Umweltbelange, der Schutzziele der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und des Ökosystemansatzes bei der Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone, S. 38

⁸² Относительно хозяйственного и научного использования, обеспечения безопасности судоходства, а также охраны окружающей среды.

⁸³ Nolte (2010), Nutzungsansprüche und Raumordnung auf dem Meer. HANSA International Maritime Journal, С. 79 f.

В далеких от побережья ИЭЗ процедуры привлечения ведомств и общественности имеют несколько другой акцент, по сравнению с подобными процедурами на суше, где муниципальные образования и частные лица имеют особо сильное влияние. Т.к. морская среда не имеет четких административных границ, и необходимо оценить возможные значительные последствия реализации плана на соседние государства, то трансграничное согласование планов играет особо важную роль.⁸⁴ Кроме того, процесс сопровождается формализованным привлечением и согласованием решений плана с федеральными землями Нижняя Саксония, Шлезвиг Гольштейн, Мекленбург Передняя Померания. Учтены были уже имеющиеся планы — Программа земельной пространственной организации Нижней Саксонии и Программа земельного пространственного развития Мекленбург Передней Померании, в которых содержатся заключения по поводу территориального моря, а также доклады о территориальной организации земель. Особое значение согласования планов для ИЭЗ с федеральными землями объясняется еще и тем, что для некоторых видов деятельности необходима привязка к суше, например, кабели для отведения электричества от ветропарков.

Центральным управляющим инструментом пространственной организации является план пространственной организации. Содержанием такого плана являются территориальные и функциональные решения в форме целей и основных принципов пространственной организации для развития, упорядочения и сохранения пространства (§ 7 абз. 1 ЗПО), а также решения касательно структуры пространства (§ 8 абз 5 ROG). В случае морского пространственного планирования это решения в пользу сохранения свободных пространств, например:

- обширные свободные пространства межрегионального уровня и их охраны,
- Использование свободных пространств, например, для обеспечения сохранности месторождений и добычи локально залегающего сырья
- Восстановление и развитие функций пространства
- защита местоположений и трасс для инфраструктуры (§ 8 абз. 5 ROG).

Важным инструментом упорядочения различных функций и пользований в планах пространственной организации является выделение пространственных категорий:

- Территории приоритетного использования (§ 8 абз. 7 Nr. 1 ROG),
- Территории ограниченного использования (§ 8 абз. 7 Nr. 2 ROG) и
- Пригодные территории (§ 8 абз. 7 № 3 ROG).

⁸⁴ Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), 2013, Maritime Raumordnung, С.64.

Территории приоритетного использования согл. § 8 абз. 7 №1 ROG — это территории, выделенные для определенных важных функций и видов использования и исключают другие виды пользования, если они не совместимы с выделенными приоритетными функциями, пользованиями или целями пространственной организации.

Таковыми видами использования на море являются прежде всего судоходство и ветроэнергетика. Благодаря исключению других, конкурирующих видов деятельности, обеспечивается абсолютная защита внутри этой территории для выделенных планом функций и видов использования. Это делает приоритетные территории потенциально очень эффективным инструментом для сохранения определенных территорий за определенными видами пользования/функциями. Как следует из формулировки «внутри территории», все конкурирующие функции и пользования возможны за пределами данной территории (т. е. Исключающее действие не выходит за границы территории). Такого исключительного действия за пределами приоритетных территорий можно достичь лишь комбинацией из приоритетных территорий с пригодными территориями согл. § 8 абз. 7 №3 ROG. По причине обязательной силы территорий приоритетного использования их установление предполагает предшествующее согласование с конкурирующими и конфликтными территориальными интересами на данном пространстве.⁸⁵

Территории ограниченного использования - это территории, на которых определенным пространственно-значимым функциям или видам пользования при сопоставлении с конкурирующими видами пользования придается *особое значение* (§ 8 абз 7 №2 ROG). В данном случае речь идет об основных принципах пространственной организации, т. е. об общих высказываниях касательно развития, упорядочения и охраны пространства, которые берутся за основу для проведения сопоставления или принятия решений по усмотрению. Таким образом, территории ограниченного использования подлежат процессу сопоставления интересов, в отличие от приоритетных территорий, предписания которых не подлежат изменению в ходе сопоставления или на усмотрение.⁸⁶

Пригодные территории: территории, на которых разрешены определенные пространственно-значимые мероприятия или виды использования, при этом они исключены на всех остальных участках планируемого пространства (§ 8 абз. 7 №3 ROG). В настоящее время особое значение эти территории имеют для планирования оффшорной ветроэнергетики в Балтийском и Северном морях.

⁸⁵ Janssen, G. (2008), Anforderungen des Umweltschutzes an die Raumordnung in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone, С. 301 f.

⁸⁶ Тамже, С. 296 ff.

Быстро растущий интерес к использованию морского пространства для разных целей (ветроэнергетика, разведка и добыча нефти и газа, морской транспорт и рыболовство, сохранение экосистем и биоразнообразия, добыча сырья, туризм, аквакультура, охрана подводного культурного наследия), а также разнообразная нагрузка на прибрежные ресурсы требуют комплексной концепции по планированию и управлению.⁸⁷ Морское пространственное планирование должно способствовать эффективной координации между морской деятельностью и устойчивым использованием ресурсов морей и побережий, создавать рамки для последовательного, транспарентного принятия решений с учетом принципов устойчивого развития. При этом вводится процедура, в ходе которой учитываются взаимодействия между морем и сушей и которая способствует сотрудничеству стран-участников.⁸⁸ Главную роль в этом играет *Стратегия интегрированного менеджмента прибрежных территорий (IKZM)*:

„Стратегия интегрированного менеджмента прибрежных территорий (IKZM) представляет собой неформальный подход, который благодаря хорошей интеграции, координации, коммуникации и участию направлен на поддержку устойчивого развития прибрежных зон. IKZM — это, во-первых, процесс, который должен проникнуть в качестве модели во все сферы планирования и принятия решений и, во-вторых, инструмент комплексного определения возможностей развития и конфликтного потенциала, а также небюрократических путей разрешения конфликтов.“⁸⁹

Национальная стратегия IKZM позволяет проанализировать экологические, экономические, социальные и правовые аспекты в береговой зоне и на этой основе предпринимать конкретные шаги по реализации основных принципов IKZM. В рамках национальной стратегии IKZM рассматриваются взаимодействия между ИЭЗ, территориальными водами, переходными водоемами в значении Водной Рамочной Директивы, приливными участками устьев, а также с соседними земельными округами или соответствующими Административными единицами.⁹⁰

Управляющий принцип IKZM проявляет свое интегрирующее действие, например, в том, что рассматривает водную и наземную части прибрежных территорий как функциональное целое, которое образует тем самым важные рамки для будущего планирования. При этом отраслевой подход должен смениться комплексным рассмотрением с привлечением всех важных задействованных лиц, общественных групп, уровней власти и областей политики. Тем самым стратегия IKZM может

⁸⁷ RL 2014/89/EU

⁸⁸ RL 2014/89/EU

⁸⁹ BMUB (2006), Nationale Strategie für ein integriertes Küstenzonenmanagement in Deutschland, С. 3.

⁹⁰ Там же.

способствовать малоконфликтной и устойчивой организации различных территориальных пользовательских интересов и процессов в прибрежной зоне.⁹¹

Как реализуются на практике выше перечисленные принципы, будет показано в следующих главах на примерах планов пространственной организации в территориальных водах и в немецкой ИЭЗ.

4.1.2 Морское пространственное планирование в территориальных водах

Пространственные программы и планы федеральных земель, охватывающие всю территорию, опираются на единую вышестоящую обобщенную концепцию, которая определяет пространственные цели федеральной земли. Названия и процедуры составления таких документов в разных федеральных землях несколько отличаются друг от друга. В программах и планах земель ведущие представления и цели пространственной организации отображаются в виде текста и карт. Карты отображают конкретные пространственные решения (области, участки, трассы, местоположения); тексты содержат высказывания о целях, детализацию, а также могут задавать критерии для проведения сопоставления. Карты и тексты являются равноценными и дополняют друг друга, обеспечивая тем самым функционирование общего пространственного планирования как единого целого с множеством пространственно значимых, взаимно согласованных планировочных решений.

Основные принципы и цели в формализованных общих планах земель устанавливают рамки для направленного развития федеральной земли. Тем самым, они являются инструментом для крупномасштабного регулирования территориальных интересов, способствующим достижению консенсуса уже в процессе составления плана. Исчерпывающие планы с приложением множества карт, среди которых есть обобщающий план и другие обзорные и поясняющие карты, полностью соответствуют их назначению как руководства по пространственной организации. Таким образом, они являются важным инструментом согласования интересов и вовлечения отраслей в процесс планирования, в то же время они содержат важные предписания, которые должны быть разработаны в региональных планах.⁹²

Пользовательская нагрузка на морские воды Германии постоянно растет, поэтому необходимо решать морские пользовательские конфликты на уровне пространственной организации. Пространственное регулирование имеет обязательную силу только на уровне планов пространственной организации прибрежных федеральных земель.

⁹¹ LEP M-V (2005), С. 67.

⁹² Ausführlich dazu: ARL (1998), Methoden und Instrumente räumlicher Planung.

Последние годы показали, что решение конфликтов на море привычными «линейными» способами управления существующей деятельностью (судоходство, рыболовство, отраслевое планирование) невозможно. С одной стороны, право Евросоюза предписывает усиленную природоохранную защиту некоторых морских территорий (как на поверхности так и на морском дне), с другой стороны, пользовательские запросы возрастают (например, в сфере туризма) и возникают новые виды использования (например, оффшорная ветроэнергетика), которые тем самым исключают почти все остальные, особенно классические, возможности использования этой территории. Море издавна служит для судоходства, оно считается федеральной водной магистралью. Возникает все больше видов деятельности, которые не совместимы с судоходством, т. е. на определенных участках могут возникнуть ограничения для морского транспорта; при этом, однако, необходимо обеспечить надежность и легкость функционирования морского транспорта.⁹³

В решении Конференции министров пространственной организации (МКРО) 2001 содержалось требование к немецким прибрежным федеральным землям, расширить сферу охвата их планов пространственной организации за счет включения в них территориальных вод. С учетом особенностей морских территорий необходимо также скорректировать цели и основные принципы пространственной организации. В качестве примера в этой главе будет рассмотрена земля Мекленбург Передняя Померания.

Земельная программа пространственного развития Мекленбург Передней Померании (LEP M-V) 2005 года одной из первых включила в себя междисциплинарное планирование пространства для территориальных вод. В соответствии с этим были дополнены ведущие представления земельного развития:

- обеспечение и использование потенциала территориальных вод, согласование конкурирующих территориальных интересов в территориальных водах между собой,
- сохранение и развитие качества природных компонентов, животного и растительного мира и особых форм ландшафта (например, побережья, бухты «бодден»)⁹⁴.

Интегрированная концепция менеджмента прибрежных зон IKZM включена в программу земельного развития и должна способствовать малоконфликтному совмещению различных территориальных интересов в прибрежной зоне. Сюда относятся, например, предписания учета/соблюдения следующих категорий:

⁹³ LEP M-V 2005, С. 67

⁹⁴ ARL (2013), Maritime Raumordnung, С. 60 f.

- территории для ветровой энергетики,
- трассы кабелей и трубопроводов,
- природоохранные области,
- туризм
- сохранение запасов сырья.

Кроме того, должны быть учтены требования:

- надежности и проходимости морского транспорта,
- сохранения культурных ресурсов,
- сохранения и развития рыболовства,
- распределения аквакультуры без ущерба для пространства,
- обороны
- удаления вынутаго грунта без ущерба для пространства.⁹⁵

Для ветроэнергетических установок в территориальных водах были выделены две пригодные территории. Внутри морских пригодных территорий в рамках процедуры пространственной организации фиксируются конкретные местоположения для установки этих сооружений. Кроме того, разрешена временная установка сооружений для испытательных целей.

Кабели и трубопроводы должны проходить по возможности в установленных коридорах (морские «территории ограниченного использования» для коммуникаций). При прокладке кабелей и труб вне установленных коридоров необходимо проведение процедуры пространственной организации.

⁹⁵ LEP M-V 2005, С. 67.

Выделенные на основе Закона об охране природы морские охраняемые территории в территориальных водах закрепляются в программе земельного развития Мекленбург-Передней Померании и образуют тем самым каркас морского пространственного планирования. В морских приоритетных территориях «Охрана природы и ландшафта» эти цели имеют приоритет перед другими видами использования (исключение других, несовместимых пространственно-значимых планов, мероприятий и проектов). В морских «территориях ограниченного использования» целям охраны природы и ландшафта должно уделяться особое значение (учет в процессе сопоставления). Отнесение конкретных участков к той или иной категории происходит на основе определенных критериев. Зарегистрированные территории местообитания флоры и фауны (FFH) и европейские территории охраны птиц также отображаются на карте Земельной программы пространственного развития.⁹⁶

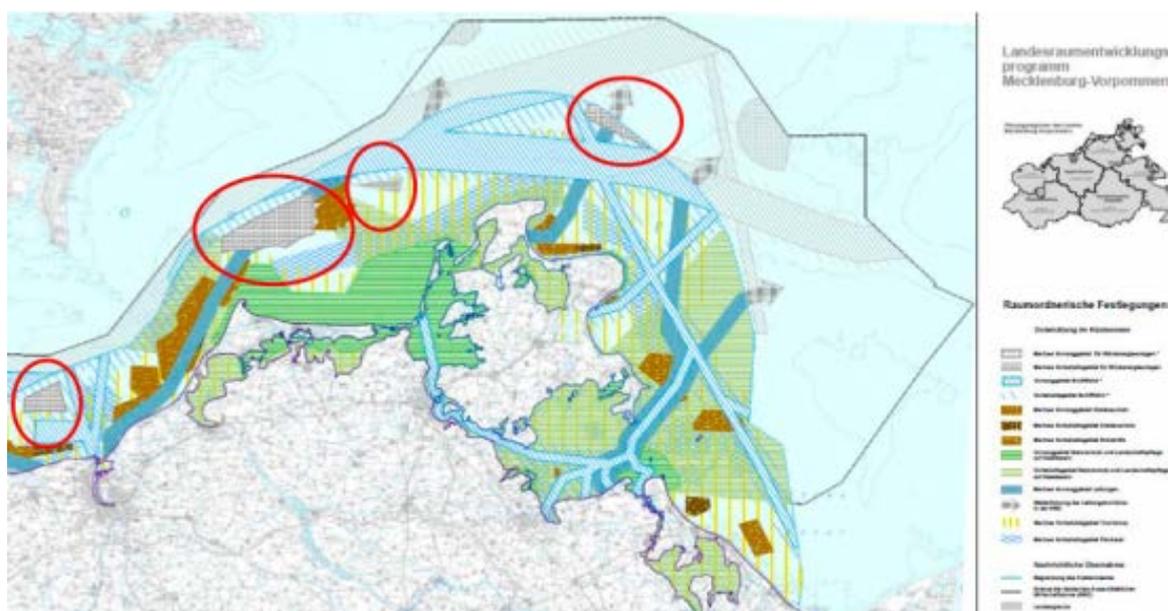
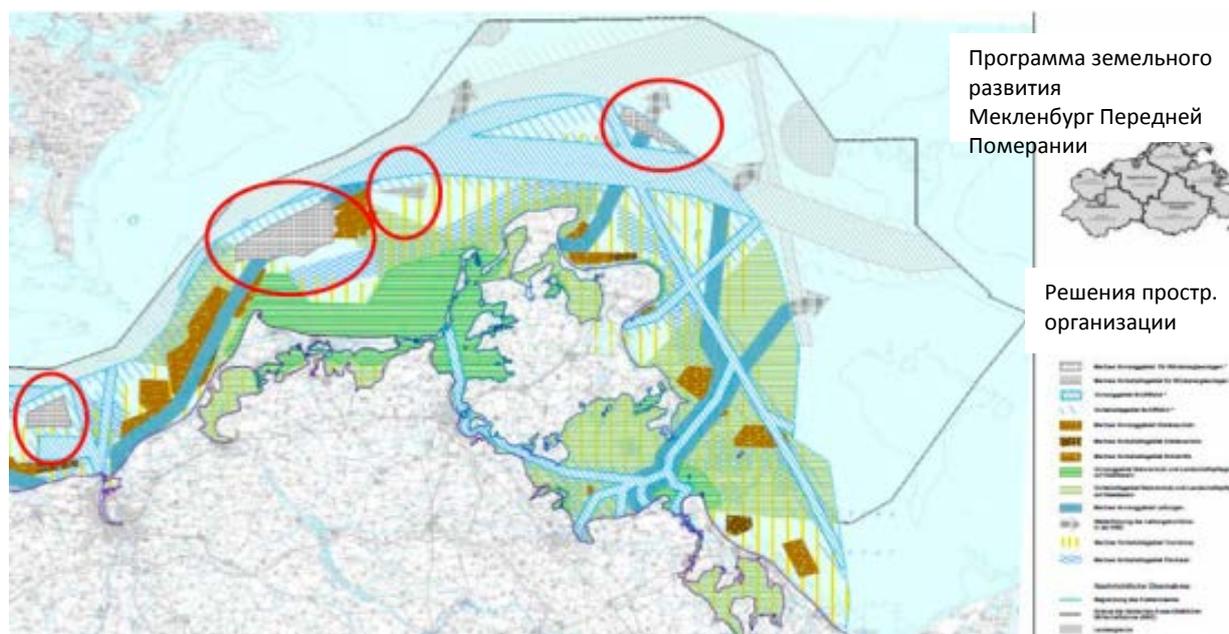


Рисунок 3: Выделение областей в территориальных водах в обновлении земельной программы пространственного развития земли Мекленбург Передняя Померания (отмена нескольких областей для ветропарков)⁹⁷

⁹⁶ ARL (2013), Maritime Raumordnung, S. 61.

⁹⁷ См. подробнее „Freier Horizont“: <http://aktionsbuendnis.freier-horizont.de/tag/lep/>.



В настоящее время ведется работа по обновлению Земельной программы пространственного развития с учетом будущих задач.⁹⁸ Запланированы следующие дополнения:

- территории ограниченного использования для поддержки туризма в прибрежной зоне,
- Территории приоритетного и ограниченного использования для обеспечения запасов морского сырья — песка и гравия,
- 8 территорий приоритетного и 4 территории ограниченного использования для расширения ветропарков и прокладки трех кабельных трасс для их привязки к суше.
- Как и ранее - территории приоритетного и ограниченного использования для морских природоохранных территорий
- Морские территории ограниченного использования для поддержки рыболовства (новый и единственный случай в европейском морском планировании)
- Территории приоритетного и ограниченного использования для судоходства (в старом плане не содержалось регулирования этого вопроса)⁹⁹

⁹⁸ В это время завершен и вступил в силу (май 2016 г.).

⁹⁹ Janssen et al (2015), Lösungsansätze für die Berücksichtigung der Umweltbelange, der Schutzziele der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und des Ökosystemansatzes bei der Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), S. 32 f.

Намерение закрепления/расширения территорий для ветроэнергетики вызвало массовый общественный протест. В результате процедуры привлечения несколько запланированных территорий для ветропарков пришлось вычеркнуть (Рис. 3).

4.1.3 Планы пространственной организации в немецкой исключительной экономической зоне (ИЭЗ)

В 2004 году сфера применения Закона о пространственной организации Германии была расширена включением немецкой ИЭЗ. Тем самым Федерации было дано полномочие заниматься пространственной организацией в немецкой ИЭЗ. Задача разработки планов для немецкой ИЭЗ в Северном и Балтийском морях была передана Федеральному ведомству морского судоходства и гидрографии (BSH).

Пространственная организация в немецкой ИЭЗ — как и на суше и в территориальных водах — призвана регулировать различные виды использования моря с позиций устойчивого развития. В планах пространственной организации ИЭЗ Северного и Балтийского моря (оба плана вступили в силу в 2009 г) были закреплены рекомендации по пространственному развитию, а также цели и основные принципы для важных функций и видов использования. Для конкретных функций и охранных целей были установлены конкретные территории приоритетного или ограниченного использования.¹⁰⁰

В плане пространственной организации немецкой ИЭЗ Балтийского моря сформулированы следующие рекомендации для пространственного развития:¹⁰¹

- обеспечение и укрепление судоходства,
- Укрепление экономической мощи благодаря упорядоченному пространственному развитию и оптимизации использования территорий,
- Поддержка оффшорной ветроэнергетики в соответствии со стратегией устойчивого развития Федерального правительства,
- долгосрочное поддержание и использование особенных свойств и потенциала ИЭЗ за счет обратимости использования, экономного задействования территорий и приоритета для специфических морских видов пользования
- Обеспечение естественных основ жизнедеятельности путем предотвращения нарушений и загрязнений морской природной среды.

¹⁰⁰ BfN (2012): Aktiv für den Meeresnaturschutz, S. 84

¹⁰¹ BSH 2009: Raumordnungsplan Ostsee

План пространственной организации устанавливает для немецкой ИЭЗ в Балтийском море скоординированные решения для определенных видов пользования и функций:

- (1) Судоходство,
- (2) Добыча сырья,
- (3) Трубопроводы и подводные кабели,
- (4) Морские научные исследования,
- (5) Добыча энергии ветра
- (6) Рыболовство и марикультура,
- (7) Охрана морской среды.

При этом для позиций 1, 2, 3 и 5 были сформулированы решения в форме целей и основных принципов, имеющие более сильное обязательное действие, чем решения по остальным позициям (4,6,7), которые были закреплены лишь в форме основных принципов. Эти решения были согласованы также и с интересами военной обороны, для которой по международному праву не могут выделяться собственные специальные территории.

Для двух видов пользования (судоходство и ветровая энергетика) были установлены территории приоритетного использования, в которых другие виды пользования, не совместимые с названными, недопустимы. Выделение территорий для судоходства следует принципу международного права о приоритете судоходства над другими видами морской деятельности; главные судоходные пути образуют каркас для общего пространственного планирования.¹⁰²

Установление территорий для ветроэнергетики выполняет задачу «Стратегии Федерального правительства по использованию ветровой энергии на море» (2002) в рамках стратегии устойчивого развития, создавая рамочные условия для строительства оффшорных ветроэнергетических установок. Согласно актуальным целям федерального правительства относительно морской ветровой энергии, к 2030 году должны быть смонтированы ветроэнергетические установки общей мощностью до 15.000 МВт.¹⁰³ В связи с этим в планах пространственной организации уже сейчас

¹⁰² BMVI (2015): Raumordnungsplan für die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in der Nordsee und in der Ostsee: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/Raumentwicklung/raumordnungsplan-fuer-die-ausschliessliche-wirtschaftszone-awz-in-der-nordsee-und-in-der-ostsee.html?linkToOverview=js> (zuletzt aufgerufen am 12.02.2016).

¹⁰³ <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/Raumentwicklung/raumordnungsplan-fuer-die-ausschliessliche-wirtschaftszone-awz-in-der-nordsee-und-in-der-ostsee.html?linkToOverview=jsю>

ставится цель, обеспечить долгосрочное развитие оффшорной ветроэнергетики: во-первых, строительство ветропарков за пределами территорий приоритетного использования остается возможным. Исключения составляют охраняемые европейским правом природные территории Natura-2000. Утвержденные ранее проекты ветроэнергетических установок сохраняют свою силу. Во-вторых, Федеральное правительство влияет на планы пространственной организации в своих докладах, в частности, касательно потребности в адаптации планов к актуальным процессам и политическим целям оффшорной ветровой энергетики и к остальным функциям и видам пользования ИЭЗ.¹⁰⁴

При разработке плана пространственной организации для ИЭЗ была проведена стратегическая экологическая оценка СЭО и составлен экологический отчет, результаты которого были включены в план.

В-целом, для морского планирования применимы основные принципы, инструменты и процедуры «наземной» пространственной организации. Однако, морское пространственное планирование осуществляется всего на одном уровне и не подлежит доработке/конкретизации на нижестоящих уровнях, как наземное. Поэтому морские пространственные планы не выполняют подготовительную функцию, а регулируют морепользование всесторонне и окончательно.¹⁰⁵

Отличия от наземного планирования объясняются и структурой морского пространства: на море невозможно установить четкие и заметные разграничения территорий для конкретных видов пользования. Поэтому используются координаты для локализации отдельных видов пользования. Трехмерность планируемого пространства на море ярче выражена, чем на суше: необходимо учитывать морскую поверхность, толщу воды, морское дно, недра и воздушное пространство. В этом заключается высокий потенциал несовместимости отдельных видов пользования на море. По этой причине целесообразно рассмотреть возможность регулирования использования по уровням - для каждого морского слоя отдельно.

Планы пространственной организации в немецкой ИЭЗ и в территориальных водах отличаются друг от друга в расстановке приоритетов, что отражено в ведущих принципах этих планов. В то время как в территориальных водах потенциал моря необходимо использовать и охранять, а природные компоненты и формы ландшафта — сохранять и развивать, в ведущих представлениях планов ИЭЗ преобладают экономические интересы, которые имеют более высокую обязательную силу (цели и основные принципы

¹⁰⁴BMVI (2015): Raumordnungsplan für die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in der Nordsee und in der Ostsee.

¹⁰⁵ Janssen et al 2015, С. 70.

пространственной организации), чем природоохранные требования, которые включаются в план всего лишь в форме основных принципов. Следовательно, установленные в пространственных планах для ИЭЗ территории сильнее ориентированы на получение энергии, транспорт и экономику, в то время как земельные планы пространственного развития прибрежных федеральных земель ставят развитие побережий на первое место: закрепляются территории для охраны природы, туризма, добычи песка и гравия. Создание оффшорных ветропарков в актуальной версии плана предусматривается только в пределах «пригодных» территорий. Кроме того, нет регулирования вопроса судоходства. В обновлении плана, однако, уже содержатся территории для ветропарков и судоходства в территориальных водах земли Мекленбург Передняя Померания.

4.2 Российская Федерация

Пространственное планирование в Российской Федерации является частью системы стратегического планирования. В отличие от немецкой системы пространственной организации, документы пространственного планирования в России имеют не межотраслевой, а ведомственный (отраслевой) характер. Они направлены в первую очередь на установление местоположений для объектов федерального, регионального и муниципального уровней. Сюда относятся не только объекты капитального строительства, но и площадные объекты (например, особо охраняемые природные территории ООПТ, Особые Экономические Зоны, зоны пространственного развития, культурно-исторические охранные территории итд). Документы территориального планирования РФ охватывают только территорию суши, морская деятельность регулируется таким образом только в различных документах отраслевого планирования.

У территориального и морского планирования выделяются следующие общие черты:

- Предмет исследования — планирование территории/акватории,
- инструмент планирования — зонирование территории/акватории,
- эколого-ориентированные принципы планирования — обеспечение устойчивого развития территории (морской среды), включая рациональное использование природных ресурсов .

Пока не будет принят закон о морском пространственном планировании в РФ, вся работа в этой области имеет статус методической концепции и не имеет юридической силы.

Главной целью морского пространственного планирования в РФ является рациональная и эффективная организация морского пространства путем целенаправленного планирования водных площадей, выделение соотв. функциональных зон, а также выбор

местоположений объектов федерального, регионального и муниципального значения. Указанная цель предполагает решение следующих задач:

- разработка нормативной и методической базы морского пространственного планирования;
- регулирование взаимодействия между различными видами морской деятельности
- обеспечение экологической устойчивости, сохранение ценных природных комплексов прибрежных акваторий и приморских территорий;
- определение полномочий органов власти различных уровней по управлению использованием морского пространства;
- обеспечение координации с территориальным планированием на приморских территориях;
- Разработка информационной системы морского планирования
- развитие системы трансграничных консультаций.

В рамках морского пространственного планирования РФ регулируются следующие виды деятельности и объекты:

- Морской транспорт/ судоходство,
- Военно-морская деятельность,
- Рыболовство и рыбное хозяйство,
- Охрана природы: морские охраняемые территории,
- Сохранение культурно-исторического наследия,
- Инженерная инфраструктура (подводные кабели и трубопроводы), искусственные сооружения и острова,
- оффшорные ветропарки,
- обеспечение запасов сырья,
- отдых и туризм,
- научные исследования: археологические, океанографические и другие исследования
- прочая деятельность и объекты.

Территориальное планирование	Морское планирование
Градостроительный Кодекс РФ	Закон о морском пространственном планировании РФ
Стратегия социально-экономического развития РФ	Стратегия морской деятельности РФ до 2030 года
Документы территориального планирования: - Схемы территориального планирования РФ, Субъектов РФ, Муниципальных образований ; - генеральные планы поселений; - генеральные планы городских округов	Комплексные морские планы на группы морей, включая планирование морских и прибрежных объектов
Правила землепользования и застройки согласно гл. 4 Градостроительного кодекса РФ	Правила морской хозяйственной деятельности
Проекты планировки территории согласно главе 4 Градостроительного кодекса РФ	Проекты планирования морских пространств для различных видов деятельности или в составе ППТ приморских объектов
Архитектурно-строительные проекты	Инфраструктурные и строительные проекты
Отраслевые программы развития	

Рисунок 4: Документы морского и территориального планирования РФ (П. Спирин 2014)

Морское пространственное планирование должно логично сочетаться с территориальным планированием РФ, которое уже накопило солидную правовую и методическую базу и может это использовать для разработки документов. Таким образом, оба вида планирования (территориальное и морское) вместе могут образовывать содержание единого пространственного плана.¹⁰⁶ На рис. 4 приведен обзор документов территориального и пространственного планирования. Рисунок 5 отображает структуру морского пространственного плана.

¹⁰⁶ НИИП Градостроительства 2016.



Рисунок 5: Структура морского комплексного плана (Спирин 2014)

Процедура составления плана в морском планировании подобна этому процессу в территориальном планировании:

- (1) Анализ исходной ситуации: Сбор исходной информации и данных для разработки плана (особенно аспекты естественного состояния морского водоема) .
- (2) Анализ потенциальных/запланированных видов использования этого пространства (анализ стейкхолдеров).
- (3) Нанесение потенциальных пользовательских интересов на карту; сопоставление интересов между собой с учетом актуальной и будущей экологической ситуации (уже здесь применение экосистемного подхода!). Анализ пользовательских интересов и потенциальных пользовательских конфликтов при наложении ареалов, разработка возможных путей решения.
- (4) Зонирование морской территории (установление допустимых видов пользования и ограничений).
- (5) Информирование населения и субъектов морской деятельности о разработке проекта морского плана.

- (6) Разработка концепции морского плана для территории планирования.
- (7) Информирование общественности о концепции морского плана, сбор мнений и предложений заинтересованных сторон (физических и юридических лиц).
- (8) Согласование концепции плана с различными уровнями власти и местного самоуправления
- (9) Подготовка проекта морского плана в соответствии с согласованной концепцией
- (10) Утверждение комплексного морского плана и плана по его реализации ;
- (11) Опубликование морского плана (с учетом требований безопасности и конфиденциальности).¹⁰⁷

Территориальное планирование направлено на выделение функциональных зон, для которых устанавливаются границы и функциональное назначение. В морском планировании функциональное зонирование является главной составляющей плана. Функциональные зоны на морском пространстве отображают актуальные и рекомендуемые виды использования (согласно запланированным ограничениям и требованиям защиты морских экосистем) как элементы планирования. Обзор морских функциональных зон акватории Балтийского моря приведен на рис. 6. Как и в территориальном планировании, здесь также определяются границы и функциональное зонирование отдельных участков моря.

Критерии классификации функциональных зон	Типы акваториальных зон
Степень приоритетности	основные (<i>приоритетного государственного целевого использования</i>) приоритетные по сохранению биоразнообразия целесообразные по экологическим и экономическим параметрам общего пользования
По способу управления	федерального уровня; регионального уровня; муниципального уровня
По характеру деятельности и функциональному назначению	судоходные; морских портов; зоны и полигоны военно-морского ведомства подводных кабелей и трубопроводов; рыболовственные, развития аквакультуры; размещения объектов электроэнергетики; добычи и разведки полезных ископаемых; туристско-рекреационные зоны;

¹⁰⁷ Варгина, Вязилова 2014 : 3

	природоохранные зоны; искусственных сооружений и островов
Ограничения и запреты по использованию участков акватории	зоны с особыми условиями использования акватории; охранные зоны судоходных путей; зоны охраны подводных инженерных коммуникаций; зоны охраны искусственных сооружений; особо охраняемые акватории и их охранные зоны; зоны нерестилищ, нагула рыб, миграционных стоянок и мест гнездования птиц; территории и зоны охраны объектов культурного наследия

Рисунок 6: Классификация функциональных зон акватории Балтийского моря (Варгина, Вязилова 2014)

4.2.1 Морское пространственное планирование в ИЭЗ Российской Федерации

За планирование в Исключительной экономической зоне РФ ответственна Федерация. В ИЭЗ могут быть выделены следующие функциональные зоны:

- (1) Национальная безопасность
- (2) Интернациональное судоходство
- (3) Подводные кабели и трубопроводы
- (4) Рыболовство
- (5) Морские охраняемые территории и охраняемые местообитания ценных видов рыб, птиц и морских животных
- (6) Разведка и добыча стратегически важных ресурсов.

Сектор ИЭЗ в границах пилотного региона в Финском заливе Балтийского моря не задействован в морской деятельности ни Россией ни Финляндией. Со стороны РФ проводится экологический мониторинг данной территории, поэтому можно её считать резервной зоной для сохранения биоразнообразия Балтийского моря.¹⁰⁸

4.2.2 Морское пространственное планирование в территориальных водах РФ

В территориальном море, где наблюдается наибольшая концентрация разных видов деятельности, Федерация может делегировать отдельные полномочия субъектам РФ. При этом субъекты не оказывают влияния на установленные зоны федерального значения в территориальных водах.

¹⁰⁸ НИИП Градостроительства 2016: 21

В территориальных водах могут быть установлены следующие зоны *федерального значения*:

- (1) Зона военно-морской деятельности,
- (2) Судоходство,
- (3) Подводные кабели и трубопроводы,
- (4) Особо охраняемые природные территории федерального значения,
- (5) Разведка и добыча стратегически важных ресурсов.

Функциональные зоны *регионального значения* в территориальных водах устанавливаются для следующих видов пользования:

- (1) Особо охраняемые природные территории регионального значения,
- (2) прибрежное рыболовство,
- (3) Отдых,
- (4) Аквакультура,
- (5) Разведка и добыча полезных ископаемых ,
- (6) Размещение инженерной и транспортной инфраструктуры регионального значения.

Важным инструментом учета экологических требований в территориальном и морском пространственном планировании является установление *зон с особыми условиями использования территории* — сюда относятся те же категории что и на суше (охранные зоны, водоохранные зоны, зоны санитарной охраны, зоны культурно-исторических объектов, охранные зоны питьевого водоснабжения, прибрежные зоны итд), а также специфические зоны для морского пространства (местообитания ценных пород рыб, морских животных, птиц). Для морского пространственного планирования важны также зоны возможного возникновения чрезвычайных ситуаций природного и антропогенного характера или зон загрязнения окружающей среды. Однако наибольшие ограничения могут быть установлены для видов морской деятельности, которая может нанести морской среде наибольший ущерб, это: морской транспорт, портовое хозяйство, добыча минеральных и энергетических ресурсов, военно-морская деятельность, зоны проведения строительных работ (включая намыв).

Особым требованиям подлежит локализация нескольких таких видов деятельности на одном участке или в случае их близости к береговой зоне. Кроме того, важно учитывать взаимодействия между сушей и морем: некоторые виды деятельности в береговой зоне

могут нанести вред некоторым видам деятельности на море (например, рыболовство, разведение рыбы, отдых и туризм).

4.2.3 Методы комплексного управления прибрежными зонами в РФ

Подобно немецкому инструменту IKZM в России разрабатываются соответствующие инструменты для менеджмента береговых зон. Но, поскольку в российском законодательстве термин «прибрежная зона» еще не закреплён, то и нет правовых механизмов/методов по управлению прибрежными зонами.

Один из таких инструментов - КУПЗ – *Комплексное управление прибрежной зоной*. Для комплексного управления прибрежными зонами в рамках КУПЗ были предложены следующие инструменты:

- пространственное планирование береговых и морских территорий
- межотраслевая и межрегиональная координация;
- Привлечение общественности
- Мониторинг состояния и оценка изменений
- комплексный анализ индикаторов устойчивого развития
- финансовые и правовые механизмы внедрения и осуществления КУПЗ
- Согласованное принятие решений на всех уровнях от национального до местного.

В качестве основных принципов морского пространственного планирования были названы следующие:

- межотраслевая координация и взаимодействие всех заинтересованных сторон.
- Согласование стратегий развития и рационального природопользования морских акваторий, разрабатываемых на национальном, региональном и местном уровнях
- Создание всеобъемлющей информационной базы, широкое использование геоинформационных систем (ГИС), включающих информацию об экономической и социально-хозяйственной деятельности, состоянии окружающей среды.
- Составление инструкций для мореплавателей по устойчивому использованию ресурсов морских акваторий.
- Координация принципов и действий с пространственным планированием на побережье и эффективная система трансграничных консультаций.

Соответствующие позиции по разработке и реализации программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий включены в механизмы реализации стратегий социально-экономического развития федеральных округов РФ.

Для дальнейшего развития и укрепления роли КУПЗ в управлении морской деятельностью не хватает законодательной базы.

Более сильную позицию в РФ занимает концепция *КРПТПА – Комплексное развитие приморских территорий и прибрежных акваторий*, закреплённая в Стратегии развития морской деятельности РФ до 2030 года. За выполнение этой задачи ответственны прибрежные субъекты РФ.

В рамках реализации данной концепции приоритетные направления развития морской деятельности РФ должны быть встроены в единую общегосударственную систему стратегического прогнозирования и планирования. Также они должны быть увязаны с основными положениями федеральных, региональных, отраслевых и корпоративных документов и соответствовать характеру международных обязательств РФ в области морской деятельности. При этом важнейшим условием успешной реализации концепции и схем морского пространственного планирования является эффективное и бесконфликтное сотрудничество всех задействованных в морской политике РФ сторон.¹⁰⁹

¹⁰⁹ НИИП Градостроительства 2016 17f.

5 Учет экологических требований в морском пространственном планировании

В этой главе будут представлены основы в Германии и России, которые позволят рассмотреть экологические проблемы в морском пространственном планировании. К ним относятся, в первую очередь, соответствующие правовые нормы, которые позволяют экологическим проблемам найти свой путь в пространственное планирование. В части планирования содержание и методы морского пространственного планирования изложены в обеих странах, а в организационной части представлены компетентные органы и соответствующие процедуры в морском пространственном планировании.

5.1 Правовые основы для учета экологических аспектов в морском пространственном планировании

В главе 2 ранее были рассмотрены основополагающие источники права морского пространственного планирования. Прежде всего, было отмечено, что Директивы Европейского Союза, которые в большей степени определяют немецкий правопорядок, не представляют нормативно-правовой значимости для Российской Федерации. Более того было установлено, что Российская Федерация в связи с ее членством в HELCOM-VASAB также исполняет сопоставимые стандарты. В данной главе будут представлены отдельные основы национального права, которые делают возможным действие экологических аспектов в морской пространственной организации.

5.1.1 Федеративная Республика Германия

В Германии учет экологических аспектов в морском пространственном планировании осуществляется на основе ряда предписаний, которые имеются как в Законе «О пространственной организации» (ЗПО), так и в отдельных отраслевых законах. Далее будут рассмотрены нормативные возможности отдельных законов по интеграции аспектов в охрану окружающей среды и природы в морском пространственном планировании.

5.1.1.1 Закон о территориальной организации (ЗПО)

Прежний анализ показал, что ЗПО преследует ведущую концепцию по устойчивому пространственному развитию, которое ставит экологические функции территорий равноценно с его социальными и экономическими аспектами, § 1 ЗПО. Принципы и цели пространственной организации должны быть учтены при пространственной организации как Федерацией в ИЭЗ, так и федеральными Землями в морской акватории.

В этой связи, принципы § 2 ЗПО относятся не только к аспектам охраны природы и окружающей среды, а прежде всего к охране свободных территорий, § 2 абзац 2 N. 2 ЗПО, а также к предусмотрительному подходу к окружающей среде, § 2 абзац 2 N. 6.

Под «свободной территорией» Закон определяет с одной стороны охрану и уход за имеющимися свободными территориями и, с другой стороны, ограничение использования территорий, а также использование новых свободных территорий, например для транспортных целей. Охрана свободных территорий должна быть обеспечена посредством межотраслевого планирования свободных территорий, поселений и прочих отраслевых видов планирования, § 2 абзац 2 N. 2 строка 3, ЗПО. Положение содержит принцип, предусматривающий создание просторной, экологически-действенной системы свободных территорий и предотвращение дальнейшей фрагментации свободного ландшафта. Для использования пространства на суше, Федеральным Правительством в 2002 году была разработана конкретная цель: сократить использование территорий максимум до 30 Га в день до 2020 года (Цель 30 гектаров)¹¹⁰. Для морской пространственной организации конкретных предписаний не существует. В качестве ведущего принципа для пространственного развития ИЭЗ были приняты реверсивность использований, бережливое использование свободных территорий, а также приоритет для морских особых видов пользования в планах пространственной организации для ИЭЗ.¹¹¹ Из данного принципа следует, что пространственная организация должна предпринять концентрацию пространственных закреплений в определенных сферах. Тем самым, отдаленные части моря должны находиться вдали от неподвижных построек, а также должны быть сокращены эффекты фрагментации. Сокращение необходимости в территориях должно внести вклад в охрану и сохранение характерных природных зон.¹¹²

Принцип экологической предусмотрительности согласно § 2 абзац 2 N. 6 ЗПО связан с принципом устойчивого пространственного развития. Так как экономические и социальные виды пользования территорий часто находятся в конфликте с экологическими аспектами, принцип экологической предусмотрительности служит разрешению конфликтов между частично противоречивыми интересами.¹¹³ Данный принцип ориентирован на охрану, так как предписание явно указывает на

¹¹⁰ Bundesregierung (2002), Perspektive für Deutschland, einsehbar unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt aufgerufen am 15.01.2016).

¹¹¹ См., например, Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Ostsee (2009), BGBl. I S. 3861 (C. 5).

¹¹² Там же.

¹¹³ Spannowsky, W. (2010), in: Spannowsky/ Runkel/ Goppel, ROG, § 2 Rn. 128.

функциональную способность почв, водного хозяйства, животного и растительного мира, а также климата, включая их взаимодействия.

Как ранее было упомянуто, принципы пространственной организации в рамках процедуры составления плана подлежат взвешиванию. Несмотря на то, что данные принципы являются нормативно обязательными, они могут уступить по значению другим аспектам в рамках данного взвешивания. Также возможно, что экологические аспекты могут принять форму взвешиваемых целей в пространственной организации. В актуальных планах пространственной организации для ИЭЗ данные принципы были использованы пока только в форме основополагающих принципов. Правовые основы для закрепления территорий приоритетного пользования для охраны природы и окружающей среды уже существует, см. § 7 абзац 2 строка 1 ЗПО.

Руководящие принципы и основные правила пространственной организации прописаны как в планах пространственной организации для ИЭЗ, так и в планах пространственной организации федеральных Земель для морской акватории. Особое положение для планов пространственной организации на региональном уровне, к которым относятся планы для морской акватории, прописано в § 8 ЗПО. Данное положение содержит ряд заданных спецификаций по учету экологических аспектов в пространственной организации. К ним относится, прежде всего, правило пространственной организации по компенсации воздействий, § 8 абзац 5 строка 2 ЗПО

Данное положение уточняет, что неизбежные нарушения производительности (эффективности) природного равновесия и облик ландшафта на данной территории должны быть сбалансированы, возмещены или смягчены. Для этого цели и принципы пространственной организации должны быть закреплены в форме территорий приоритетного и/или ограниченного пользования, которые исполняют пространственно - значимую функцию в качестве компенсационной территории или территории возмещения.¹¹⁴ Правило возмещения пространственной организации прикреплено к нормативному природоохранному правилу возмещения и предусматривает пошаговый процесс для преодоления последствий от воздействий (вмешательств) на природу и ландшафт. Более подробно это означает: предотвращение вмешательств из-за неисполнения обязательств (§ 15 абзац 1 строка 1, Закон об охране природы), мероприятия по возмещению вреда и замене в случае неизбежности вмешательства (§ 15 абзац 2 строка 1, Закон об охране природы), компенсационная выплата в форме денежного эквивалента, в случае если нарушения за счет вмешательств неизбежны, не полагаются ни возмещению, ни замене (§ 15 абзац 6, Закон об охране природы).

¹¹⁴ См. Albrecht, J./Klimmer, L./ Büttner, C.(2013), Die Berücksichtigung ökologischer Belange in der Raumordnung und Bauleitplanung, S. 9.

Данное положение имеет большое значение для учета экологических аспектов, так как оно позволяет привлечь во внимание мероприятия по охране окружающей среды уже на этапе планирования. Общеизвестным является то, что планы пространственной организации как таковые, не представляют конкретного вмешательства в природу и ландшафт, но, тем не менее, могут служить их основой. Несмотря на это, варианты действий на начальном проектном уровне являются незначительными. Тем самым правило возмещения пространственной организации позволяет запланировать обширные компенсационные мероприятия на раннем этапе, где ведомствам по планированию отводится возможность в свободе принятия решений. В противоположность общепринятым мероприятиям по возмещению на суше, которые компенсируют вмешательства реальными мероприятиями – для морской сферы более значимыми являются компенсационные выплаты, которые реализуются совместно с природоохранными мероприятиями в согласовании с прочими природоохранными ведомствами.¹¹⁵

5.1.1.2 Отраслевые законы

Основы Закона «О пространственной организации» направленные на учет экологических аспектов в пространственной организации дополнены дальнейшими инструментами, которые непосредственно охватывают аспекты охраны окружающей среды и охраны природы. Для этого ЗПО предусматривает возможность интеграции закреплений о планировании и мероприятиях пространственной организации государственными органами и физическими лицами частного права в планах пространственной организации, § 8 абзац 6 ЗПО. Таким образом, эколого-ориентированные отраслевые планы могут быть интегрированы в пространственную организацию.

Природоохранное законодательство

Для учета аспектов охраны окружающей среды и охраны природы в пространственную организацию – интеграция ландшафтного планирования согласно положениям §§ 8 – 12 закона «Об охране природы» является особенно важной. Данные предписания согласно § 56 абзац 1 закона «Об охране природы» за исключением ИЭЗ могут быть полностью применены, в случае если они объективно могут быть перенесены на морскую сферу деятельности. Особое значение ландшафтного планирования заключается в том, что

¹¹⁵ См. § 3a Abs. 3 S. 6 des Landesnaturschutzgesetzes von Mecklenburg-Vorpommern: „Ausgleichszahlungen gemäß § 16 Abs. 8 sollen vorrangig für Maßnahmen im marinen Bereich verwendet werden“ und § 16 Abs. 8 S. 1,2: „Die Ausgleichszahlung ist zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege möglichst in der vom Eingriff betroffenen Landschaftszone zu verwenden, zu deren Vorname keine Verpflichtung aus anderen Rechtsgründen besteht. Die Ausgleichszahlung wird an die Stiftung Umwelt- und Naturschutz Mecklenburg-Vorpommern weitergeleitet.“

наряду с отраслевым планированием речь идет также о межотраслевом планировании. Данное планирование обеспечивает важную информационную базу для проведения экологических оценок в рамках других планирований, таких как, например, стратегическая экологическая оценка (СЭО) или оценка воздействия – Местообитание флоры и фауны.¹¹⁶ Согласно § 8 абзац 6 ЗПО предписания о ландшафтном планировании могут быть применимы только в морской акватории. Причиной тому является, как ранее было упомянуто, суверенные права государств в области ИЭЗ, которые функционально ограничены в определенных зонах. Планирование морской акватории в отличие от ИЭЗ, может быть полностью осуществлено прибрежными федеральными Землями. Тем самым наряду с общими предписаниями закона «Об охране природы» применение находят соответствующие законы прибрежных федеральных Земель. В качестве примера, можно взять закон федеральной Земли Мекленбург – Передняя Померания «Об охране природы», в котором согласно § 3а, охрана морской среды регулируется отдельно. В качестве мероприятий наряду с экологическим наблюдением окружающей среды, определены пространственно-важные мероприятия как, например, ландшафтное планирование или закрепление частей природы и ландшафта в качестве охраняемых территорий § 3 а, абзац 3 строка 1 вышеупомянутого закона. В §§ 22 ff. закона федеральной Земли Мекленбург – Передняя Померания «Об охране природы» определены различные категории строго охраняемых природных территорий, которые могут быть закреплены согласно данным положениям в согласовании с § 13 федерального закона «Об охране природы». К данным категориям относятся территории по охране ландшафта, природные парки, памятники природы, охраняемые части ландшафта или территории приоритетного пользования, а также Европейские территории охраны птиц. Интеграция ландшафтного планирования в планы пространственной организации может следовать посредством создания ландшафтного планирования в рамках общего пространственного планирования (первичная интеграция) или самостоятельное составление и заключительное включение в пространственное общее планирование (вторичная интеграция). Так как положение § 8 абзац 6 ЗПО, признает значимость управления на усмотрение, ландшафтное планирование в обоснованных случаях может быть не включено в пространственное общее планирование (Дезинтеграция).

В ИЭЗ, территории приоритетного пользования или территории с международным статусом охраны могут внести вклад в интеграцию экологических аспектов в пространственную организацию. В настоящий момент, такого вида охранные территории, в первую очередь территории «Natura 2000», все же закрепляются

¹¹⁶ Heugel, M. (2012), in: Schlacke, GK-BNatschG, Vorb. zu § 8-12 Rn. 21.

письменно и за счет этого могут быть наложены на территории с приоритетным и ограниченным использованием для судоходства.

Закон «Об оценке воздействия на окружающую среду» от 12 февраля 1990

Следующий отраслевой закон, который интегрирует учет экологических аспектов в пространственную организацию, является закон «Об оценке воздействия на окружающую среду». В данный момент проводится реформа закона на фоне новой редакции европейской директивы «Об оценке воздействия на окружающую среду в рамках публичных и частных проектов»¹¹⁷. С помощью инструментов оценки воздействия на окружающую среду, плановые мероприятия могут быть подвержены проверке на согласованность с экологическими аспектами, а также могут быть рассмотрены альтернативы. Прежде всего, стратегическая экологическая оценка (СЭО) по причине ее проведения на раннем этапе планирования может придать экологическим аспектам большую силу, прежде чем существенные решения будут предприняты. СЭО является обязательной лишь для определенных планов и программ, к которым впрочем, причисляется и план пространственной организации в ИЭЗ § 14 b, абзац 1 N.1 закона «Об оценке воздействия на окружающую среду», а также Приложение 3 N.1.6 данного закона. В главе о плановых основах по учету экологических аспектов в морском пространственном планировании будут представлены особенности процедуры проведения СЭО.

Закон содержит подробные нормы, регулирующие порядок проведения оценки совместимости планируемой деятельности с экологическими требованиями (UVP), также как и стратегической экологической оценки (SUP). Основная цель закона заключается в экологической предусмотрительности при реализации публичных и частных мероприятий, а также планов и программ. Экологические последствия вышеназванной деятельности должны быть выявлены и оценены заблаговременно до утверждения плана или внесения изменений в план. Оценка совместимости планируемой деятельности с экологическими требованиями относится к общим административным процедурам, в рамках которых принимается решение о допустимости намечанной деятельности. Отдельные аспекты предусмотренных законом «Об оценке воздействия на окружающую среду» рассматриваются в главе 5.3.1.

¹¹⁷ Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EU 124, 1-18.

в рамках планировочных аспектов учета экологических требований в морском пространственном планировании Германии.

В заключении настоящей главы стоит обратить внимание на некоторые аспекты предстоящей редакции закона, направленную на:

- ❖ Редактирование и обновление неясных частей закона (§§ 4-32 UVPG),
- ❖ Данные заказчиков мероприятия для подготовки предварительной оценки (новое приложение но. 2 UVPG)
- ❖ Трансграничные проверки воздействия на окружающую среду (§§ 54-64 UVPG)
- ❖ Более детальное регулирование участи общественности (§§ 18 ff. UVPG),
- ❖ Структурированный доклад по оценке совместимости планируемой деятельности с экологическими требованиями (§ 16 UVPG) и
- ❖ Учет охраны территории в рамках процедур оценки воздействия на окружающую среду (§ 2 абз. 1 пкт. 3 UVPG).

5.1.2 Российская Федерация

В России кроме Градостроительного кодекса не существует вышестоящего права пространственной организации, которое могло бы содействовать учету экологических требований со стороны территориального планирования. В связи с этим интеграция экологических требований в первую очередь происходит с помощью отраслевых законов в области охраны природы и окружающей среды или рационального использования природных ресурсов.

К ним прежде всего относится Водный кодекс РФ,¹¹⁸ который регулирует как использование, так и охрану вод. К «Поверхностным водам», которые регулируются законом, относятся также моря и их составляющие, такие как морские проливы, заливы, бухты, порты и др., Статья 5 Параграф 2 Пункт 1. Среди них также охватываются территориальные воды, Статья 5 Параграф 3.

В Статье 3 закреплены основополагающие принципы водного законодательства. К ним относятся среди прочих принцип приоритета охраны вод по отношению к использованию вод Статья 3 Параграф 2, а также охрана особо охраняемых водных объектов, которые закреплены на основе Федерального законодательства, Статья 3 Параграф 3. Одним из принципов также является привлечение граждан и общественных объединений к

¹¹⁸ Водный кодекс Российской Федерации N 74-ФЗ, от 03.06.2006

вопросам согласования с правами на водные объекты и обязанности их охраны, Статья 3 Параграф 6.

Согласно Статье 33 Водного кодекса для вод разработана интегрированная схема для использования и охраны вод. Задачами данных схем являются: установление допустимой антропологической нагрузки на воды, установление будущей потребности в водных ресурсах, обеспечение охраны водных объектов, закрепление основополагающих направлений развития для предотвращения негативных воздействий на воды, Статья 33 Параграф 2 Пункты 1-4.

Для защиты вод от негативных антропогенных воздействий согласно Статье 65 могут быть закреплены зоны охраны водных объектов, которые могут быть также закреплены для морских и территориальных вод. Для зон охраны водных объектов предписан особый режим использования, который может существенно ограничивать экономическую деятельность, Статья 65 Параграф 15. Так, среди прочего в зонах охраны водных объектов закреплен запрет на движение и добычу ископаемых, хотя также предусмотрены и исключения, Статья 65 Параграф 15 Пункты 4, 8.

Несмотря на существующие инструменты оценки и зонирования вод согласно Водному кодексу, которые могут сделать возможной интеграцию экологических требований в морскую пространственную организацию, необходимо сделать вывод о том, что специфика морских и территориальных вод учитывается недостаточно. Кроме того, недостаточно определены отдельные полномочия государственных органов.

Таблица 4: Экологическое законодательство в Российской Федерации

Федеральные законы, регулирующие общие институты экологического права (общая часть)	Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ "Об охране окружающей среды" • Федеральный закон от 23.11.1995 №174-ФЗ «Об экологической экспертизе»
Федеральные законы, регулирующие отношения в сфере экологической безопасности	Федеральный закон от 09.01.1996 №3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»; • Федеральный закон от 21.12.1994 №68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" • Федеральный закон от 21.07.1997 №116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»
Федеральные законы, регулирующие отношения по поводу охраны отдельных природных объектов	• Федеральный закон от 14.03.1995 №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»; • Федеральный закон от 23.02.1995 №26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»; • Федеральный закон от 30.11.1995 №187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»; • Федеральный закон от 17.12.1998 №191-ФЗ «Об

	<p>исключительной экономической зоне Российской Федерации»;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Федеральный закон от 31.07.1998 N 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне»; • Федеральный закон от 04.05.1999 №96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».
<p>Природоресурсное законодательство (Федеральные законы, регулирующие отношения по поводу использования и охраны различных видов природных ресурсов)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 №136-ФЗ; • Водный кодекс РФ от 03.06.2006 №74-ФЗ; • Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 №200-ФЗ; • Закон РФ от 21.02.1992 №2395-1 «О недрах»; • Федеральный закон от 24.04.1995 №52-ФЗ «О животном мире»; Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. N 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации" Федеральный закон от 20.12.2004 N 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов"
<p>Подзаконные нормативные правовые акты в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.</p>	<p>Акты Президента РФ. Акты Правительства РФ Акты федеральных органов исполнительной власти Акты органов исполнительной власти субъектов РФ</p>
<p>Нормы экологического права, содержащиеся в актах других отраслей законодательства</p>	<p>Градостроительное законодательство Отраслевое законодательство</p>

Одним из основополагающих законов является закон «Об охране окружающей среды»,¹¹⁹ который среди прочего определяет охраняемые компоненты, Статья 4 в совокупности со Статьей 1. Согласно Статье 2 Параграф 3 закон также действует на территории континентального шельфа и ИЭЗ РФ в соответствии с нормами международного права и федеральных законов. Соответственно, целью данного закона является также охрана морской среды. В законе «Об охране окружающей среды» закреплены основные принципы, среди которых взвешенный учет экологических, экономических и социальных интересов людей, общества и государства с целью устойчивого экологического развития, Статья 3 Параграф 4. Кроме того, в предписании выдвинуто предположение о воздействиях, приносящих вред окружающей среде, для каждой планируемой хозяйственной деятельности и в связи с этим обязательство оценки воздействий на окружающую среду, Статья 3 Параграф 10. Далее закон также предусматривает особую охрану определенных территорий и объектов, которые конкретизированы в законе «Об особо охраняемых природных территориях»¹²⁰. В качестве особо охраняемых природных территорий закон определяет «участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, изъятые

¹¹⁹ Федеральный закон "Об охране окружающей среды", N 7-ФЗ, от 10.01.2002.

¹²⁰ Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях", N 33-ФЗ, от 14.03.1995.

решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны». Таким образом, определенные категории охраняемых природных территорий могут распространяться на морские территории.

Особо охраняемые территории могут закрепляться на всех трех государственных уровнях – федеральном, уровне субъектов и муниципальном уровне. Кроме этого, Россия имеет обязательства по ряду международных договоров к закреплению охраняемых природных территорий международного значения.

Таблица 5: Категории и виды особо охраняемых природных территорий

Категория ООПТ	Статус ООПТ			
	Международного значения	Федерального значения	Регионального значения	Местного значения
Государственные природные заповедники		+		
национальные парки		+		
Биосферные резерваты	+			
Природные парки			+	
Государственные природные заказники		+	+	
Памятники природы			+	+
Дендрологические парки и ботанические сады				+
Лечебно-оздоровительные местности и др.				+

Закон «Об особо охраняемых природных территориях» закрепляет шесть категорий для данных территорий, которые прежде всего различаются по интенсивности запрета других использований.

Самую строгую категорию образуют заповедники федерального значения согласно Главе 2 закона. В пределах границ государственных заповедников запрещена хозяйственная и прочая деятельность, кроме случаев, предусмотренных законом, Статья 6. Охраняемые природные территории данной категории являются основой для изучения экосистем в их природном состоянии, к ним также относятся прибрежные морские экосистемы. К категории заповедников относятся также так называемые биосферные заповедники, согласно Статье 10 закона. Однако статус биосферного заповедника принадлежит только тем резерватам, которые присоединены к системе международных охраняемых территорий.

Менее строгому режиму охраны подлежат национальные парки федерального значения, согласно Главе 3 закона. На территории национальных парков находятся зоны, которые должны сохраняться в их природном состоянии, а также зоны, которые допускают ограниченную хозяйственную и прочую деятельность, как например туризм, Статья 1 Параграф 1. В российской части Финского залива еще не выделены национальные парки. Однако имеются планы для острова « Большой Тютерс».¹²¹

Природные парки являются категориями особо охраняемых зон регионального значения, Глава 4. В зависимости от их экологической ценности для данных функциональных зон могут быть закреплены различные виды пользования, Статья 21 Параграф 1. Однако запрещенными являются среди прочего использования, которые приводят к изменению исторического ландшафта и снижению их экологического качества, Статья 21 Параграф 3.

Заказниками являются территории суши или вод, которые имеют особое значение для поддержания или восстановления природных экосистем и поддержания экологического равновесия, Глава 5. Основное внимание данного правового режима было направлено на ограничение использования земельных участков. Не применяется термин «воды», а также не учитываются особенности морских вод.

Исходя из этого возникает проблема того, что государственные заказники, хотя они могут быть также закреплены на уровне субъектов Федерации, не могут эффективно управляться в морской области. Согласно российскому законодательству органы субъектов РФ не обладают компетенцией закрепления ограничений хозяйственной деятельности в морских водах. храна биологических водных ресурсов в области особо охраняемых природных территорий Балтийского моря на данный момент поручена Пограничному управлению Федеральной Службы Безопасности РФ. Органы управления Ленинградской области и города Санкт-Петербург не могут издавать предписаний в морской части для промышленного рыболовства, судоходства и экскаваторных работ. Тем не менее без закрепления эффективного режима охраны особо охраняемые территории органичиваются формальным характером.

Наряду с законом «Об охране природы» в России существует закон «О животном мире»¹²², который составляет важную часть экологического законодательства. Закон регулирует охрану и использование животного мира, а также их мест обитания, с целью обеспечения биологического разнообразия, устойчивого использования природных

¹²¹ Новости Администрации президента от 20.06.2016. Сергей Иванов ознакомился с работой экспедиции РГО «Гогланд»: <http://kremlin.ru/events/administration/52191>.

¹²² Федеральный закон "О животном мире", N 52-ФЗ, от 24.04.1995.

ресурсов, установления предпосылок устойчивого существования животного мира, охраны генетического состояния диких животных, а также защиты прочего животного мира как неотъемлемой части окружающей природной среды, Статья 2. Область действия закона распространяется согласно Статье 3 Параграфу 5 на животный мир в области континентального шельфа, а также ИЭЗ, если это не противоречит федеральным законам или нормам международного права. Закон регулирует полномочия органов РФ, субъектов Федерации и муниципальных образований. В закреплении использований и особо охраняемых прородных территорий, выходящих за рамки суши, согласно действующему законодательству уполномочена только Федерация, Статья 4 Параграф 1, Статья 6 Параграф 11. Закон регулирует также затронутые с животными миром вопросы собственности, а также права пользования для не собственников. В целом все животные на территории РФ находятся в собственности РФ, что также распространяется и на ИЭЗ и континентальный шельф, Статья 4 Параграф 1 и 2. Исключением являются животные, которые были извлечены из их природного места обитания и которые могут в связи с этим подлежать другим отношениям собственности, Статья 4 Параграф 9. В соответствии с этим полномочия на морскую среду имеются исключительно у Федерации.

Определенные виды пользования могут быть разрешены и для не собственников, т.е. для физических и юридических лиц. К ним относятся рыболовство, научные исследования или использование животного мира в целях образования и отдыха, Статья 34. На территории суши или вод может быть закреплено несколько видов использования, если они не противоречат друг другу, Статья 35 Параграф 6.

В Главе 3 закона (Параграфы 18-29) закреплены различные предупредительные меры, в том числе связанные с пространством. Приоритетным инструментом здесь является выделение особо охраняемых природных территорий согласно «Закону об особо охраняемых природных территориях», на который ссылается Статья 23 Закона «О животном мире». Независимо от типа особо охраняемой природной территории могут быть выделены отдельные площади с ограничениями использования в случае, если они не мешают жизненным циклам находящимся под угрозой вымирания или редких видов, Статья 22 Параграф 4. В предписании воды упомянуты отдельно, вследствие чего оно также применимо к морским территориям.

Важным инструментом интеграции экологических требований в морское пространственное планирование, на который также ссылается закон «О животном мире» и другие отраслевые законы, является экологическая экспертиза. Этот инструмент экологической проверки закреплен в специальном законе «Об экологической экспертизе» и конкретизируется далее в других отраслевых законах в связи с морской

деятельностью.¹²³ Согласно закону «Об экологической экспертизе» экспертиза может проводиться как государственная экологическая экспертиза, т.е. со стороны ведомств, Глава III, Статьи 10-18, а также по инициативе общественности, т.е. общественных групп, таких как экологические сообщества и союзы, Глава IV, Статьи 19-25. Согласно Статье 1 закона в рамках экологической экспертизы проверяются «документы и (или) документация по обоснованию запланированной реализации хозяйственной или прочих видов деятельности, которые связаны с объектом экологической экспертизы, на их соответствие экологическим требованиям, техническим предписаниями и экологическому законодательству». Главной целью экологической экспертизы является проверка соответствия документов проекта или плана требованиям охраны окружающей среды и таким образом снижение негативных воздействий на окружающую среду, Статья 33 Параграф 1 закона «Об охране окружающей среды».

Относительно предмета экологической экспертизы Статья 11 Параграф 7 закона «Об экологической экспертизе» ссылается на отраслевые законы «О континентальном шельфе Российской Федерации»,¹²⁴ «Об исключительной экономической зоне РФ»¹²⁵ и «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»¹²⁶.

Деятельности, подлежащие государственной экологической экспертизе, определены в данных трех законах практически одинаково. В связи с этим государственной экологической экспертизе в морском пространстве подвергаются проекты федеральных программ и других документов, которые связаны с:

- Региональным геологическим изучением
- Геологической разведкой или добычей минеральных ископаемых во внутренних морях и в территориальном море
- Рыболовством
- Сооружением и использованием искусственных островов, установок и строительных сооружений
- Проложением подводных кабелей и трубопроводов
- Буровыми работами, углублением морского дна, а также

¹²³ Федеральный закон "Об экологической экспертизе", N 174-ФЗ от 23.11.1995.

¹²⁴ Федеральный закон "О континентальном шельфе", N 187-ФЗ, от 30.11.1995.

¹²⁵ Федеральный закон " Об исключительной экономической зоне", N 191-ФЗ, от 17.12.1998.

¹²⁶ Федеральный закон "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации ", N 155-ФЗ, от 31.07.1998.

- Прочие документы обоснования хозяйственной и прочих видов деятельности во внутреннем и территориальном морях

В качестве других предметов экологической экспертизы определены также планы предупреждения или устранения утечки нефти и нефтяных продуктов.

Результатом экологической экспертизы является заключение государственной экспертной комиссии о совместимости планируемой деятельности с экологическими требованиями, Статья 18 Параграф 1 закона «Об экологической экспертизе». Положительное заключение является необходимым условием для проведения планируемой (морской) деятельности, Статья 18 Параграф 5 с. 1. Правовым последствием негативного заключения является запрет на исполнение соответствующей деятельности, которая не совместима с противопоставленными ей экологическими требованиями.

5.2 Организационные основы для учета экологических требований в Федеративной Республике Германия

5.2.1 Федеративная Республика Германия

Охрана окружающей среды содержит различные виды экологической оценки, которые позволяют преждевременно предотвратить или осуществить контроль над значительными воздействиями на окружающую среду. Как на международном, так и на национальном уровне существуют признанные требования к проведению экологической оценки. Привлечение ведомств и общественности в политику рационального пользования окружающей среды, а также предоставление отчетов, вносят вклад в заблаговременный учет возможных последствий плана-проекта для окружающей среды. Оценка воздействий на окружающую среду (ОВОС) и стратегическая экологическая оценка (СЭО) являются классическими инструментами в проведении экологической оценки. Целью экологической оценки является охрана здоровья человека и естественной окружающей среды от возможных воздействий со стороны промышленных сооружений. Роль экологической оценки состоит в том, чтобы посредством участия общественности повысить уровень признания (согласия) запланированного проекта.

На международном уровне Орхусская конвенция (1998) является основополагающим международным документом, регулирующим участие общественности в национальной политике рационального пользования окружающей среды. Права на принятие участие являются правами физических и юридических лиц, которые в общем, предоставляют возможность доступа к информации об экологической ситуации, участия общественности в охране окружающей среды, а также доступ к правосудию по вопросам экологии. Федеративная Республика Германия ратифицировала Орхусскую конвенцию

(1998) в 2007 году. Российская Федерация, в отличие от Германии, не является государством участником – договора.

На уровне Европейского Союза, Директива 2001/42/EG от 27 июня 2001 года об оценке воздействий определенных планов и программ (Директива – СЭО) является общепринятым инструментом по учету воздействий на окружающую среду.

В Федеративной Республике Германия, ОВОС и СЭО закреплены в законе «Об оценке воздействия на окружающую среду»¹²⁷ (1990). Проведение ОВОС и СЭО в связи с территориальными планами закреплено в Ст. 16 и 17 вышеназванного закона.

Контроль возможных воздействий на окружающую среду является задачей Федерального ведомства судоходства и гидрографии (BSH), (§14 m, Ст. 2 Закона «Об оценке воздействия на окружающую среду»). Федеральное ведомство судоходства и гидрографии (BSH) несет ответственность за проведение экологической оценки морской среды посредством процедуры по составлению территориальных планов.

В ФРГ, общественности предоставляется право на участие в экологически-правовых процедурах по допуску планов-проектов, а также при составлении эколого-ориентированных планов и программ. Участие общественности в ОВОСе регулируется законом «Об экологической оценке окружающей среды», Ст. 9. С целью предотвращения возможных экологических воздействий на план-проект, компетентное ведомство обязано содействовать привлечению общественности в процедуру по составлению плана-проекта. В рамках процедуры участия общественности, гражданам предоставляется право на выражения мнения, которое определяет допустимость либо отклонение плана-проекта. Процесс участия общественности должен быть совместим с законом «Об административных процедурах», § 73 (Ст. 3 строка 1, Ст. 4-7). Владелец плана-проекта (юридическое лицо) обязан опубликовать необходимые документы о запланированном проекте т.е. предоставить тем самым, доступ к информации для общественности.

Участие общественности в пространственном планировании или развитии вносит вклад в избежание конфликта интересов между различными областями как экология и экономика, а также между отдельными заинтересованными сторонами. Участие граждан в пространственном планировании закреплено в законе ЗПО. Закон «О пространственной организации» регулирует в Ст. 10 (пункт 1) общественное участие в разработке территориальных планов т.е. предоставляет гражданам и ведомствам право

¹²⁷ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2490)

на выражение мнения. В ст. 15 (пункт 3) ЗПО, общественность может быть вовлечена в проведение процедуры по пространственной организации.

Участие общественности в вопросах охраны морской среды содержится в «Рамочной Директиве ЕС о морской стратегии» (MSRL 2008/56/EG), которая должна быть инкорпорирована в национальное законодательство прибрежных государств. Согласно пункту 36 данной стратегии, интеграция широкой общественности должна быть обеспечена для создания, проведения и обновления морских стратегий. Общественности должен быть предоставлен доступ к экологической информации. Также, заинтересованные граждане должны быть проинформированы о различных элементах морских стратегий и о их дальнейшем развитии.

В Ст. 19 «Рамочной Директивы ЕС о морской стратегии», общественность также имеет право на выражение мнения касательно реализации данной директивы. Участие общественности и ведомств в немецкой политике рационального использования окружающей среды осуществляется на практике посредством выражения мнения относительно (морских) пространственных планах. Пространственный план для немецкой ИЭЗ в Балтийском море был разработан согласно нормативно-правовым положениям ЗПО (§ 7 пункт 2 ЗПО) с учетом участия общественности и ведомств, а также принимая во внимание экологический отчет.

5.2.2 Российская Федерация

Учет экологических требований в РФ регулируется двумя законами, такими как: Федеральный Закон от 23 ноября 1995 года N. 174-ФЗ «Об экологической оценке» и Федеральный Закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года N. 7-ФЗ.

Федеральный Закон «Об экологической оценке» направлен на исполнение конституционного права граждан Российской Федерации, на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Стратегическая экологическая оценка (СЭО) в Российской Федерации не практикуется, тем не менее, в июле 2014 года был разработан законопроект направленный на ее внедрение. Запланированный законопроект о введении СЭО в РФ должен позволить создать комплексную систему экологической оценки в Российской Федерации для будущих проектов. Рекомендации из предыдущего проекта EkoRus поддерживают данную идею. В рамках ранее завершеного проекта EkoRus было рекомендовано развивать открытый доступ к информации, наилучшим путем посредством интернета с целью повышения участия общественности на региональном уровне. Для этого может быть принят во внимание опыт применения общих информационных систем о

пространстве, как например, федеральная государственная информационная система территориального планирования (ФГИС ТП; <http://fgis.minregion.ru>)

5.3 Планировочные основы учета экологических требований в морском пространственном планировании

5.3.1 Федеративная Республика Германия

Как уже было представлено в главе 5.1, экологические требования хорошо закреплены в пространственной организации Германии. В планах морской пространственной организации Германии применяются следующие инструменты и методы:

- Установление в планах пространственной организации целей и основных принципов, направленных на охраняемые компоненты и виды деятельности (в текстовой форме)
- Пространственные решения: территории приоритетного, ограниченного использования и пригодные территории для конкретных видов деятельности и пространственных функций, распределение в пространстве (связывание или разделение) отдельных видов использования
- Стратегическая экологическая оценка (SUP) и учет ее результатов в процессе сопоставления (взвешивания приоритетов)
- Проверка совместимости с территориями общественной значимости (Местообитания флоры и фауны, FFH) и европейскими территориями охраны птиц
- отображение существующих природоохранных территорий на карте плана ¹²⁸
- неформальные инструменты (например, Комплексная концепция менеджмента прибрежных зон IKZM)
- Интеграция содержания ландшафтного планирования в планы пространственной организации прибрежных федеральных земель
- применение экосистемного подхода.

Ландшафтное планирование — это экологическое планирование, охватывающее определенную территорию, которое разрабатывается параллельно или в дополнение к плану пространственной организации и рассматривает компоненты и функции природы и ландшафта. В ландшафтном планировании уточняются цели охраны природы и ухода за ландшафтом для каждого конкретного участка/территории планирования (§9

128 ARL (2013): Maritime Raumordnung, С. 14.

BNatSchG), для этого выделены следующие охраняемые природные компоненты (§1 BNatSchG):

- виды и сообщества животных и растений, биоразнообразие,
- почвы,
- водоемы (включая поймы и другие водоудерживающие земли),
- ландшафт, облик ландшафта, отдых
- климат, воздух.

Результаты ландшафтного планирования интегрируются на соответствующих уровнях в пространственное планирование (путем первичной, вторичной интергации или не-интергации) и лишь тогда приобретают юридическую силу.

В отношении моря ландшафтное планирование играет лишь незначительную роль. Поскольку на федеральном уровне ландшафтное планирование не существует, то оно и не может использоваться для составления планов ИЭЗ, в таком случае план ИЭЗ должен сам перенимать природоохранную функцию. На уровне федеральных земель, однако, планы земельного развития охватывают территориальные воды, и здесь ландшафтное планирование является поставщиком важной экологической информации для этих морских территорий.

Планы пространственной организации содержат текстовые заключения в форме целей и основных принципов для развития, организации и сохранения пространства. Цели пространственной организации уже окончательно обдуманы и имеют юридическую силу (§3 ROG), в то время как основные принципы представляют собой еще не последнее решение и могут быть изменены в процессе сопоставления (§3 Abs. 1 Nr. 3 ROG).¹²⁹

Содержательные рамки охраны морской природы и ландшафта мало отличаются от рамок в наземном пространственном планировании. Как на суше так и в ИЭЗ действуют:¹³⁰

- Принцип устойчивости,
- Принцип предосторожности,
- Экосистемный подход с его учетом взаимодействий,

¹²⁹ Janssen et al. (2017), Lösungsansätze für die Berücksichtigung der Umweltbelange, der Schutzziele ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), . 98

¹³⁰ Wende et al. (2007): Meeresnaturschutz und Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone, С. 2.

- Требование учета идеи связанной сети биотопов,
- Принцип экономного и бережного использования природных компонентов
- Требование возмещения негативного воздействия (уже на уровне планирования)
- Требование сохранения/ восстановления плодородности почв после длительного использования,
- Требование сохранения свободных пространств.

Список охраняемых компонентов был уточнен/адаптирован для морского пространственного планирования. Таким образом, охрана морской среды подразумевает следующие компоненты:¹³¹

- облик ландшафта,
- геологические и геоморфологические структуры, неживые охраняемые компоненты
- Типы биотопов и характерные виды бентоса,
- Миграция птиц,
- перелетные и морские птицы,
- Морские виды рыб и мигрирующие рыбы (особенно виды из FFH)
- Морские млекопитающие
- и соответствующие местообитания.¹³²

План пространственной организации ИЭЗ Балтийского моря содержит, к примеру, в Принципе 9 следующее охранное требование:

„негативные воздействия на морскую среду, в особенности на природные функции и экосистемное значение моря, возникающее при разведке и добыче сырья, должны быть предотвращены. ... Воздействия добычи сырья на морскую среду должны быть исследованы и изложены в ходе мониторинга, приуроченного к данному проекту, согласно требованиям официального ведомства. Процессы распространения и экологические взаимодействия большого радиуса между морскими животными и растениями должны быть учтены при выборе местоположения для добычи сырья. При добыче сырья следует предотвращать повреждения или разрушения особенно чувствительных местообитаний —

¹³¹ Там же, С.4.

¹³² Wende et al. (2007): Meeresnaturschutz und Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone, С. 4.

например, песчаных отмелей, рифов и ограниченных участков, на которых присутствуют сообщества бентоса, требующие охраны.¹³³

Вышеназванные морские охраняемые компоненты, в зависимости от их природоохранной ценности, могут (и должны) быть отнесены к соответствующим категориям пространственной организации — к территориям приоритетного и ограниченного использования и к пригодным территориям. Территории приоритетного и ограниченного использования представляют собой важный инструмент предусмотрительного обращения с территориями, с помощью которого возможно крупномасштабное обеспечение и сохранение пространственно-значимых видов деятельности и пространственных функций.

При выделении территорий определенной пространственной категории необходимо учитывать критерии морской экологии. При этом большую роль играет вертикальная структура (слои). Кроме того, динамические процессы в морской толще ведут к тому, что вмешательство может иметь гораздо более масштабную зону воздействия, чем на суше. Поэтому установление четких границ выделенных территорий в морском пространстве невозможно, особенно когда речь идет о мигрирующих видах (рыбы, млекопитающие). Песчаные отмели, рифы, блочные структуры и заросли морских водорослей представляют собой особые местообитания и должны быть закреплены с помощью территорий приоритетного использования, в то время как ареалы вокруг них, служащие буферной зоной, следует закрепить как территории ограниченного использования.¹³⁴

На практике, однако, не всегда природоохранные интересы закрепляются в пространственном планировании. В то время как в территориальных водах природоохранные территории (согл. Закону об охране природы) были включены в Земельный план развития Мекленбург Передней Померании в виде территорий приоритетного и ограниченного использования, в немецкой ИЭЗ требованиям охраны окружающей среды в процедуре планирования было уделено значительно меньше внимания.

В планах пространственной организации ИЭЗ Балтийского и Северного морей в первую очередь регулируются экономические и научные интересы путем установления территорий приоритетного и ограниченного использования, в то время как пространственное регулирование вопросов охраны морской среды осуществляется лишь с помощью установления *основных принципов* пространственной организации. Так, например, существующие морские природоохранные территории (по Закону об охране природы) были просто отображены в плане, а не закреплены в виде специальной

¹³³ Пространственный план для германской ИЭЗ Балтийского моря 2009, С. 8

¹³⁴ Janssen et al. (2017), Lösungsansätze für die Berücksichtigung der Umweltbelange, С. 99

пространственной категории. *Отображение* решений отраслевого планирования в планах пространственной организации служит лишь для информации и не имеет юридической силы для последующего планирования и проведения мероприятий. Они просто учитываются как важный «общественный интерес» в процессе сопоставления пространственных решений.¹³⁵ Тем самым морские охраняемые территории не подлежат сопоставлению с другими интересами и влияют на ход планирования, лишь устанавливая рамки для процесса сопоставления пользовательских интересов. С точки зрения охраны окружающей среды этого не достаточно. Хотя экологические требования учитываются при принятии решений по конкретным видам деятельности, при этом остаются пробелы в охране морской среды. Одним из возможных объяснений этому подходу могут быть интересы экономики и энергетической политики, а также незрелость знаний в сфере морской экологии в ИЭЗ на момент разработки плана.¹³⁶

В интересах охраны морской среды в первую очередь необходимо закреплять морские охраняемые территории в виде пространственных категорий, поскольку простое отображение их на карте не соответствует принципам устойчивости в сфере пространственной организации. Для надлежащей охраны морской среды и ее экологических функций следует рассмотреть возможность применения пространственных категорий (территории приоритетного и ограниченного использования). Это бы оптимально соответствовало интересам охраны и использования межрегиональных морских территорий. Например, стоит упомянуть здесь охранную функцию сети биотопов, которая жизненно важна для многих видов морских млекопитающих, птиц, рыб, и поэтому должна быть закреплена в планах ИЭЗ. При этом, территории приоритетного использования «Охрана природы» чаще всего перенимают функцию основных территорий в экологическом каркасе, в то время как «соединения» обеспечиваются за счет территорий ограниченного использования. Кроме того, в интересах охраны окружающей среды и создания эффекта объединения, рекомендуется также и сохранение коридоров (осей) с целевой функцией в местах перехода к территориальным водам или пересечения транспортных разделительных территорий.¹³⁷

Заключение, что оффшорные ветроэнергетические установки допустимы в ИЭЗ Балтийского моря даже вне предусмотренных для них приоритетных территорий, следует перепроверить с позиции принципа устойчивого управления территориями (экономное использование территорий) на предмет присутствия там чувствительных

¹³⁵ Там же, С. 25 f.

¹³⁶ Janssen (2012), Deutsche Raumordnungsplanung in der AWZ, С. 165 f.

¹³⁷ Janssen et al. (2017), Lösungsansätze für die Berücksichtigung der Umweltbelange, С. 25.

участков, которые могут обосновать исключение, как, например, территории Natura-2000.¹³⁸

Параллельно учету экологических требований в плане пространственной организации путем установления пространственных категорий, проект плана подлежит стратегической экологической оценке (СЭО). Ключевым элементом СЭО является выявление, описание и оценка существенных последствий для окружающей среды от осуществления плана. В центре внимания находятся не отраслевые планы, а все проекты деятельности, запланированной на данной территории, в пределах границ рассматриваемого плана. При этом содержание плана делят на категории: содержания для углубленной оценки, для учета при общей оценке, а также содержание, не нуждающееся в проверке. Цель при этом заключается в обеспечении высокого уровня охраны окружающей среды и поддержке устойчивого развития путем своевременного выявления экологических воздействий уже на уровне планирования и своевременного выбора альтернативы. Таким образом, обеспечен многократный учет экологических требований в процессе разработки плана путем оптимизирования решений пространственной организации с учетом интересов охраны окружающей среды и при сопоставлении с другими интересами.¹³⁹

В Законе об оценке воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду (UVPG, §2) названы охраняемые компоненты стратегической оценки, которые подлежат исследованию при экологической оценке планов и программ (SUP):

- Человек, включая здоровье человека,
 - Животные и растения, биоразнообразие,
 - Почва, вода, климат, воздух, ландшафт,
 - культурные и прочие вещественные ресурсы
- взаимодействия между всеми названными компонентами.

Процедура стратегической экологической оценки СЭО состоит из следующих этапов:¹⁴⁰

- Скрининг – установление необходимости проведения оценки, §14a-d UVPG
- Скопинг – Обсуждение и установление рамок исследования, §14f UVPG
- Экологические доклад – оценка и документация экологических последствий

¹³⁸ Janssen et al. (2017), С. 26

¹³⁹ Wende, W./ Wirth, P./ May, A. (2014): 3.Handreichung zum Umgang mit der Strategischen Umweltprüfung in der Territorialplanung der Russischen Föderation, С. 6.

¹⁴⁰ Balla et. al. (2010), Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung (SUP), С. 2.

реализации плана/программы в соответствии с установленными рамками исследования, §14g UVPG

- Привлечение затронутых ведомств и общественности, трансграничная кооперация в случае трансграничных воздействий на окружающую среду, §14h-j UVPG
- Принятие решения – проверка экологического доклада с учетом полученных отзывов/мнений, §14k UVPG
- Обнародование принятого решения, включая обобщенную пояснительную записку и обоснование планировочного решения, §14l UVPG
- Контроль значительных воздействий плана/программы на окружающую среду, §14m UVPG.

В рамках *скопинга* обсуждаются и фиксируются значительные темы исследования и структура экологического доклада при участии ведомств, экологических объединений и прочих экспертов и специалистов.¹⁴¹ На этом этапе составления плана пространственной организации для ИЭЗ собирается важная специализированная информация об использовании морского пространства, в том числе проверяются материальные критерии согласно §3 SeeAnIV (Постановление о морских сооружениях) на предмет негативного воздействия на морскую среду и на морской транспорт.¹⁴²

Центральным элементом СЭО является *экологический доклад*, который описывает и оценивает ожидаемые воздействия плана/программы на окружающую среду и возможные альтернативы плана. При этом рассматриваются не только негативные, но и позитивные эффекты. Так, например, возможные негативные воздействия на некоторые виды (например, морская свинья, гагара) должны сопоставляться с положительным эффектом для окружающей среды, например, в результате снижения CO₂-выбросов при выработке электричества. Поскольку пространственная организация должна охватывать широкий спектр целей и тем (использование ветровой энергии, судоходство, охрана природы итд), в экологическом докладе особенно тщательно должны быть проработаны кумулятивные эффекты. При этом особое значение необходимо уделить проверке альтернатив, учитывая стратегические альтернативы и нулевой вариант.¹⁴³

Важным шагом в рамках СЭО являются трансграничные консультации. В случае морского пространственного плана обязательно предоставление проекта плана и

¹⁴¹ Wende et al. (2007), Meeresnaturschutz und Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone, С. 10.

¹⁴² Schomerus et al. (2007), Strategische Umweltprüfung für die Offshore-Windenergienutzung, einsehbar: <http://oecos.com/fileadmin/media/SUP-Tagung1-07.pdf> (zuletzt aufgerufen 06.06.2016), С. 3

¹⁴³ Schomerus et al. (2007), С. 4.

экологического доклада тем европейским государствам, на окружающую среду которых ожидаются существенные воздействия (ст.7 Директивы о СЭО). Темой таких трансграничных консультаций должны быть ожидаемые трансграничные воздействия плана на окружающую среду, а также запланированные мероприятия для предотвращения или сокращения таких воздействий. Затронутые государства должны проинформировать об этом соответствующие ведомства и общественность; полученные отзывы должны быть учтены при разработке плана. Таким путем гарантируется трансграничное участие в рамках процедуры разработки морского пространственного плана, однако оно ограничивается лишь воздействиями плана на окружающую среду. Прочие воздействия пространственных планов на соседние государства (социальные, экономические эффекты) при этом не учитываются.¹⁴⁴

После завершения процедуры СЭО ответственное ведомство должно сообщить о результатах рассмотрения экологического доклада и полученных отзывов и обосновать свое решение в пользу конкретного плана в результате сопоставления с другими альтернативами.¹⁴⁵

До 2004 года проведение СЭО при планировании оффшорных ветропарков не было обязательным. В настоящее время СЭО проводится уже при выборе «особых пригодных территорий», коридоров для кабелей и трубопроводов, трансграничных оффшорных ветропарков, малоконфликтных территорий с точки зрения морской среды и надежного судоходства. При этом преследуется цель, повысить надежность планирования и инвестиций для создателей оффшорных ветропарков. В ИЭЗ ранее не проактивировалось выделение соответствующих территорий.¹⁴⁶

Проверка допустимости в отношении территорий местообитаний флоры и фауны (FFH) и территорий охраны птиц необходима, если существует возможность значительного воздействия проекта или плана (в совокупности с другими проектами) на территории Natura 2000. Расширение зоны действия Директивы по охране местообитаний флоры и фауны (FFH) за пределы 12-мильной зоны с включением ИЭЗ в результате изменения Федерального закона об охране природы обязывает выделять охраняемые морские территории в этой зоне. Это обязывает к проведению проверки допустимости в отношении территорий местообитаний флоры и фауны (FFH), если запланированный проект (например, строительство оффшорного ветропарка) может оказать воздействие на территории Natura 2000.¹⁴⁷

¹⁴⁴ ARL (2013), Maritime Raumordnung, С. 49.

¹⁴⁵ Balla et. al. (2010), Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung (SUP), С. 2.

¹⁴⁶ Janssen et al (2017), Lösungsansätze für die Berücksichtigung der Umweltbelange, С. 40.

¹⁴⁷ Там же.

Проверка допустимости в отношении территорий местообитаний флоры и фауны (FFH) опирается на природоохранные цели, закрепленные для конкретной территории. Центральным является вопрос, может ли проект/план повлечь значительные последствия для участков территории Натура 2000, которые важны для ее природоохранные целей? Таким образом, объектом проверки FFH -VP являются:

- Местообитания согласно приложению I Директивы FFH-RL включая ее характерные виды,
- Виды согл. Приложению II FFH -RL или виды птиц согласно приложению I и статье 4 абз. 2 Директивы об охране птиц включая их местообитания или местоположения
- биотические и абиотические факторы местоположения, пространственно-функциональные соотношения, структуры, специфические функции пространства или особенности, важные для вышеназванных местообитаний и видов.¹⁴⁸

Проверка допустимости в отношении территорий местообитаний флоры и фауны (FFH VP) состоит из 3 этапов:

- (1) Проверка допустимости в отношении территорий местообитаний флоры и фауны (FFH)(Скрининг): можно ли исключить значительные воздействия на местообитания флоры и фауны?
- (2) Углубленная проверка интенсивности воздействия: может ли план/проект значительно повлиять на территорию? Оценка на основе критериев: объем, интенсивность, длительность воздействия
- (3) Процедура исключения согл. § 34 (3-5) Федерального закона об охране природы: если возможно значительное воздействие, то план может быть допустим, если он необходим с точки зрения общественного интереса, отсутствуют приемлемые альтернативы, и мероприятия по сохранению сети территорий Натура 2000 предусмотрены/реализуются в достаточной мере.

Важную роль для учета экологических требований в морском пространственном планировании играет экосистемный подход. Этот подход обеспечивает ограничение общей антропогенной нагрузки до уровня, при котором возможно хорошее состояние окружающей среды и не нарушается способность морских экосистем реагировать на антропогенные изменения, и в то же время сохраняется возможность устойчивого

¹⁴⁸ См. Федеральное ведомство ФРГ по охране природы: https://www.bfn.de/0306_ffhvp.html.

использования ресурсов и потенциала моря в настоящее время и в будущем.¹⁴⁹ Тем самым экосистемный подход способствует сохранению устойчивости морских экосистем.

Для применения экосистемного подхода на практике в планировании необходимы следующие условия:

- Признание целостности и устойчивости экосистем как рамочное условие всех пространственно-значимых решений.
- При этом следует учитывать различные масштабные уровни: эффекты локального уровня могут быть незначительными для целостности и устойчивости на региональном уровне; при сопоставлении интересов следует учитывать уровни осуществления деятельности и «отдаленные» последствия воздействий на окружающую среду, а также накопительные и совокупные эффекты (например, одинаково направленные воздействия разных видов деятельности или воздействие многих ветропарков по сравнению с одним ветропарком).
- Это требует международного согласования пространственных планов и развития механизмов международной компенсации, особенно касательно кумулятивных эффектов, а также развития специальных программ и критериев для регулярного мониторинга.¹⁵⁰

В отношении морских и прибрежных территорий экосистемный подход помогает устойчивому использованию моря, однако требует в свою очередь углубленного понимания следующих аспектов:¹⁵¹

- как функционируют морские социально-экономические системы,
- как возникают продукты и услуги экосистем и как их можно сохранить,
- как и по каким правилам должно происходить использование ресурсов человеком, чтобы это способствовало благосостоянию и повышению качества жизни
- какие материальные и нематериальные расходы с этим связаны
- какие комплексные социальные связи и системы ценностей определяют то, как человек обращается с морскими и прибрежными территориями.

Становится очевидным, что для успешной реализации экосистемного подхода необходима обширная и насыщенная информационная база. Такой объем информации

¹⁴⁹ Janssen et al (2017), Lösungsansätze für die Berücksichtigung der Umweltbelange, С. 56.

¹⁵⁰ ARL (2013), Maritime Raumordnung, С.16

¹⁵¹ Там же.

невозможно накопить в рамках разработки проектного плана, это должно происходить параллельно, при согласовании с потребностями пространственного планирования. Кроме того, необходимо обеспечить трансграничный и межведомственный свободный обмен данными. В особенности данные, собранные в связи с конкретным проектом (например, при подготовке ОВОС), зачастую не предоставляются в распоряжение как исходная информация для дальнейших исследований. Такие данные, полученные в процессах принятия социальных решений, должны находиться в свободном доступе.¹⁵²

Для реализации предписаний Рамочной директивы ЕС о морской стратегии (в т.ч. Предписанного в ней экосистемного подхода) необходимо с помощью мероприятий по планированию сократить общую нагрузку на моря и обеспечить хорошее состояние морской среды. Но для этого пока не поставлены конкретные цели по учету природоохранных требований в пространственной организации ИЭЗ, которые бы представляли собой предписания, обязательные к исполнению. Чтобы сохранить способность морских экосистем реагировать на вмешательства человека и обеспечить устойчивое использование морей для настоящего и будущих поколений, необходимо принимать меры. При постановке целей и основных принципов пространственной организации для немецкой ИЭЗ должны учитываться прежде всего функции морского пространства и интересы планирования на данной территории. В связи с этим особенно важно выделить открытость моря и отсутствие барьеров, сохранение биоразнообразия и создание сети морских охраняемых территорий, а также принцип предосторожности. Для соблюдения принципа сохранения и развития природного пространства ИЭЗ центральную роль играет развитие свободного пространства и экономное использование территорий. Прежде всего в зоне видимости на побережье следует избегать значительного нарушения красоты и рекреационной ценности морского ландшафта. Согласно Директиве об охране местообитаний флоры и фауны и об охране птиц, в качестве мер по сохранению и развитию природы ИЭЗ предлагаются территории приоритетного использования для морской природы.¹⁵³

Вышеназванные инструменты и методы учета экологических требований в морском пространственном планировании будут более подробно раскрыты в комплексах 3 и 4.

5.3.2 Российская Федерация

Морское планирование в РФ позиционируется как логичное продолжение территориального планирования на морские воды. Этот подход основывается на идее,

¹⁵² ARL (2013), С. 17.

¹⁵³ Janssen et al (2017), Lösungsansätze für die Berücksichtigung der Umweltbelange, С. 26.

что море и суша (прежде всего береговая зона) должны рассматриваться как единое целое, т. к. они образуют общую экосистему. Благодаря этому подходу взаимосвязи между морем и побережьем подлежат особо тщательному учету. Методология экосистемного подхода является частью территориального планирования и может применяться также и в морском планировании.

Многолетний опыт в области охраны природы показал, что для охраны окружающей среды и сохранения биоразнообразия наиболее эффективны мероприятия, направленные на конкретные пространства, прежде всего выделение «особо охраняемых природных территорий» (ООПТ).

ООПТ — один из ключевых инструментов по сохранению крупных экосистем и поддержанию устойчивых природных условий на уровне регионов. В условиях антропогенизации и роста индустрии, населения, расчленения ландшафтов в результате строительства объектов инфраструктуры (дорог, линий электропередач, трубопроводов и др) для жилых комплексов, расширения с/х площадей, разработки новых месторождений - ООПТ остаются единственным убежищем для многих видов животных и растений, которым в противном случае грозит исчезновение. В ООПТ сохраняются природные комплексы в их целостности, со всей сложностью и многообразием их экологической структуры.

ООПТ служат сохранению и восстановлению редких и типичных природных экосистем: лесов, болот, водоемов, лугов итд — с типичным для них многообразием жизненных форм. Тем самым они способствуют сохранению мест массового скопления животных: нерестилищ рыб, миграционных стоянок и мест гнездования птиц, мест линьки тюленей, зимовки рукокрылых и других, а также сохранению редких и находящихся под угрозой видов флоры и фауны, занесенных в Красную книгу РФ и субъектов РФ.

ООПТ являются неотъемлемой частью экологического каркаса региона и поддерживают природное биологическое и ландшафтное разнообразие и дают возможность решить ряд задач, связанных с взаимосвязями природы и общества. Для успешной реализации этой функции ООПТ должны занимать определенную часть соответствующих им природных зон.

Из-за географического расположения Санкт-Петербурга и Ленинградской области (на материке, на Финском заливе, в бухте Невы и в акватории Балтийского моря) этот комплекс территорий и акваторий может рассматриваться как единый природный регион с единой сетью ООПТ.

Для охраны морской среды Балтийского региона, согласно рекомендациям комиссии HELCOM, предусмотрено задача для 9 стран — Россия, Германия, Дания, Финляндия, Швеция. Польша, Латвия, Литва и Эстония - в пределах границ российской части

Балтийского моря создать сеть особо охраняемых природных территорий с морской составляющей. К функциям этой комиссии относятся также разработка рекомендаций по охране окружающей среды Балтийского моря, экономические исследования, разработку критериев по преодолению загрязнений, программ по восстановлению биоресурсов, а также обеспечение надежной навигации в регионе. В Финском заливе остро стоит проблема сохранения морских экосистем и биотопов, составляющих основное условие для жизнедеятельности растений и животных Балтийского моря и прилегающих территорий.

В настоящее время система природоохранных зон в акватории пилотного региона образует ООПТ, чьи территории и ограничения в использовании использования закреплены в Постановлениях правительства Ленинградской области и г. Санкт Петербурга. Общая площадь охраняемых акваторий и островов составляет 112,3 тыс. га, без островов 101,3 тыс.га (см. рисунок 7)

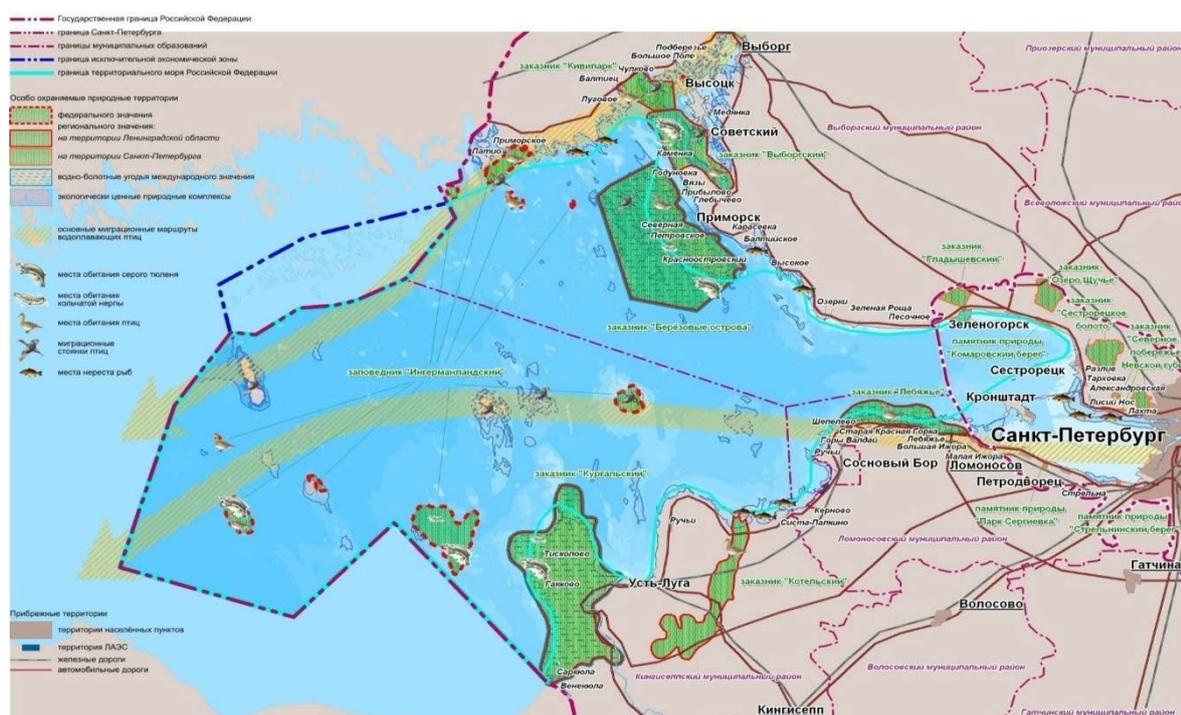


Рисунок 7: Особо охраняемые природные территории РФ в Финском заливе (НИИП 2015)

Оценку воздействия проектов на окружающую среду в России регулируют главным образом Федеральный Закон РФ №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» 2002 года (в особенности ст. 32 и 33), Закон №174 «Об экологической экспертизе» 1995 года, а также Положение №372 «Об оценке воздействия на окружающую среду» 2000 года.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Wende et al. (2014), 3. Handreichung zum Umgang mit der Strategischen Umweltprüfung in der Territorialplanung der Russischen Föderation, С. 8.

К проектам, подлежащим Государственной экологической экспертизе, относятся, например, сооружение/ремонт объектов в ИЭЗ, на континентальном шельфе РФ и в территориальных водах, а также на охраняемых территориях.

Оценка воздействия на окружающую среду и последующая экологическая экспертиза не дают возможности в полной мере реализовать экосистемный подход в морском пространственном планировании. Названные инструменты экологической оценки предусматривают лишь локальное (направленное на объект) исследование непосредственно прилегающей к объекту территории/акватории, и поэтому не могут в полной мере охватить экологическую ситуацию и потенциальные последствия от запланированного проекта для окружающей среды на всей территории/в море. Эту проблему можно решить введением стратегической экологической оценки. При этом масштабы экологических последствий следует оценивать на обширных территориях и на более ранних фазах планирования (на стадии постановки цели).

6 Сравнительный анализ

В следующей главе приведен краткий функциональный анализ российской и немецкой систем морской пространственной организации. Понимание функционального анализа опирается на метод сравнения права и означает, что определенные проблемы, подлежащие урегулированию, должны быть выделены и сравнены относительно их решения в соответствующей правовой системе.¹⁵⁵ Данный анализ, кроме этого, должен включать организационные и плановые основы морской пространственной организации в России и Германии. Функция анализа заключается в выделении опыта и достижений Германии, которые могут быть полезны для установления системы морского пространственного планирования РФ. В отдельной главе сформулированы рекомендации для морской пространственной организации в России с учетом правовых, организационных и плановых рамочных условий с целью внедрения их в действующий законодательный процесс.

6.1 Правовые основы морского пространственного планирования

Как в Германии, так и в России существуют определенные правовые основы, задающие рамки для морского планирования. Кроме этого, они конкретизированы с помощью соответствующих отраслевых законов, которые регулируют различные виды пользования, а также охрану окружающей среды и природы в наземной и морской части. Однако существенно отличаются предмет регулирования и отдельные предписания.

6.1.1 Общие правовые основы

6.1.1.1 Сходства

Оба государства связаны нормами международного права, которые должны учитываться в морском пространственном планировании, если они связаны с пространством. Сюда в первую очередь относится Конвенция по морскому праву ООН, которая закрепляет основополагающие ограничения для морских планируемых пространств, таких как территориальное море и ИЭЗ, а также международные компетенции государств в данных областях.

В области охраны морской природы как Россия, так и Германия являются участниками множества международных соглашений, таких как Конвенция о водно-болотных угодьях, в особенности в качестве места обитания водоплавающих и ржанкообразных птиц

¹⁵⁵ Rusch, Methoden und Ziele der Rechtsvergleichung, in: Jusletter 13ro февраля 2006 г.: <http://www.weblaw.ch/jusletter/Artikel.asp?ArticleNr=4500>.

(Рамсарская Конвенция), Конвенция о рыболовстве и сохранении живых ресурсов в Балтийском море и Бельтах или Конвенция о биологическом разнообразии.

Региональным международным соглашением, имеющим центральное значение для обоих государств в отношении морского пространственного планирования является Конвенция по охране окружающей среды и морской среды района Балтийского моря 1992 года (Хельсинская конвенция). На основании этого соглашения оба государства подлежат, как минимум на международном уровне, одинаковым стандартам в области охраны морской среды и природы. В общей рабочей группе по морскому пространственному планированию ХЕЛКОМ/ВАСАБ согласовываются и закрепляются мероприятия по применению экосистемного подхода в морском пространственном планировании или рекомендации для привлечения общественности.

6.1.1.2 Различия

Несмотря на то, что оба государства являются участниками всех важных соглашений, имеющих отношение к морю, существуют некоторые различия относительно дополнительных протоколов. Так, РФ еще не подписала оба дополнительных протокола к Конвенции о биологическом разнообразии (CBD). Также наблюдаются различия в плане внедрения ратифицированных конвенций. В Германии международные предписания внедрены в национальное право (ср., к примеру, расширение защищаемых биотопов в § 30 Федерального закона об охране природы, BNatSchG, в соответствии с Рамсарской конвенцией). В России такая реализация часто отсутствует, т.к. Конституция РФ предоставляет приоритет международному праву по отношению к национальному праву, вследствие чего внутригосударственный акт внедрения не является обязательным для действия международной нормы.

Существенные различия в общих правовых основах обоих государств касаются, в свою очередь, европейских положений, которые не действуют для России как страны, не являющейся членом ЕС, а также национальных предписаний. Так, Европейская директива по созданию рамок морского пространственного планирования (MSP-RL) указывает четкие предписания для утверждения и внедрения данного пространственного планирования для всех прибрежных государств ЕС. До 31.03.2021 должны быть разработаны планы морской пространственной организации согласно Статье 15 Пункт 3 данной директивы (MSP-RL).

Для России, в свою очередь, не существует обязательного к исполнению срока для разработки законодательства по морскому пространственному планированию, в частности, для реализации планов морской пространственной организации. В связи с этим сложно спрогнозировать срок завершения данного законодательства.

На национальном уровне Германии право морской пространственной организации включено в основополагающие положения Закона о пространственной организации, даже если план пространственной организации для моря по многим аспектам отличается от наземного плана пространственной организации. В России, в свою очередь, не существует права пространственной организации, которое соответствует обобщенному, межрегиональному и межотраслевому планированию в немецком понимании. Основные правовые предписания находятся в Градостроительном кодексе РФ, в котором урегулировано территориальное планирование. Однако оно направлено на закрепление определенных объектов на федеральном уровне, уровне субъектов или муниципальном уровне, а также на закрепление определенных зон. Инструменты территориального планирования, также как и в немецком праве, частично переносимы на морские территории. Однако градостроительный подход является довольно узким даже для требований наземного планирования. В связи с этим в 2014 году был издан закон «О стратегическом планировании в РФ». Дополнение Градостроительного кодекса главой о морском планировании обсуждалось недостаточно, вследствие чего наблюдается устойчивая тенденция создания отдельного закона «О морском планировании». Он по-прежнему находится на уровне концепции закона, которая должна привести к разработке проекта закона.

6.1.2 Значимые отраслевые законы для морских использований

6.1.2.1 Сходства

Как и пространственная организация и территориальное планирование на суше, морское пространственное планирование имеет функцию координации различных интересов и использований. Однако правовые предписания для значимых использований содержатся не в праве пространственной организации или территориального планирования, а в отдельных отраслевых законах.

В обоих государствах существует ряд отраслевых законов, которые должны учитываться при морском пространственном планировании. Они среди прочего регулируют области энергетики, добычи ископаемых и охраны окружающей среды. Так, к примеру, немецкий Федеральный горный закон регулирует требования для поиска и разведки полезных ископаемых. Сравнимые положения можно найти в российском законе «О недрах». Как в Германии, так и в России добыча ископаемых на континентальном шельфе урегулирована самостоятельными законами. Несмотря на то, что в России еще не используются оффшорные ветроустановки, в российском законодательстве уже существует соответствующие основы для данного вида пользования (ср. Статья 17 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне»).

6.1.2.2 Различия

Различия касаются предмета регулирования отраслевых законов в обоих государствах. Так, в России имеется самостоятельный закон «Об исключительной экономической зоне». Он содержит прежде всего предписания к значимым для ИЭЗ использованиям, таким как рыболовство, разведка и разработка неживых ресурсов или научное исследование моря. В Германии обсуждается вопрос ввода закона о ИЭЗ,¹⁵⁶ на данный момент издание такого закона в ближайшем будущем является маловероятным.

Кроме того, некоторые использования в Германии изъяты из национальной компетенции регулирования, как например рыболовство. Вместо этого оно регулируется Европейской комиссией в рамках Общей рыболовной политики.¹⁵⁷ Немецкий закон о морском рыболовстве служит при этом реализации рыболовного права Европейского Союза.¹⁵⁸ В России, напротив, существует самостоятельный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».¹⁵⁹

6.1.3 Виды и пределы действия закреплений, связанных с окружающей средой

6.1.3.1 Сходства

В обеих правовых системах существуют предписания, связанные с окружающей средой, которые предписывают учет экологических требований в морском пространственном планировании. Они закреплены прежде всего в праве пространственной организации, или, соответственно, в праве территориального планирования.

Как руководящие представление немецкого права пространственной организации, так и принципы российского территориального планирования нацелены на взвешенный учет экономических, социальных и экологических факторов. Принцип устойчивого развития содержится при этом как в основных положениях немецкой пространственной организации, так и в принципах российского территориального планирования.

¹⁵⁶ Ehlers (2013), Die Aquitorialisierung der Ausschließlichen Wirtschaftszone, 2. Bremer Konferenz zum maritimen Recht: https://www.kieserling-stiftung.de/_uploads/files/konferenz-zum-maritimen-recht/vortraege-2013/awzkmr2013.pdf (дата обращения: 05.01.2017).

¹⁵⁷ См.: Предписание ЕС 70х годов, Предписание (ЕС) Nr. 508/2014 Европейского парламента и совета от 15го мая 2014 года о европейском морском и рыболовном фонде, ABI. EU 149 от 20.05.2014, 1-66.

¹⁵⁸ См- Закон о морском рыболовстве (SeeFischG) от 6го июля 1998 г., BGBl. I с. 1791.

¹⁵⁹ Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", N 166-ФЗ, от 20.12.2004.

Руководящие представления, основные положения и принципы, связанные с окружающей средой, конкретизованы с помощью соответствующих отраслевых законов обоих государств, которые среди прочего действуют также и в области морских вод. Так, немецкий Федеральный закон об охране природы согласно § 56 также применим к территориальным водам, ИЭЗ и континентальному шельфу, за исключением предписаний к планированию ландшафта. Также и российский закон «Об охране природы» находит применение в данной области согласно Статье 2 в связи с чем предписания об охране природы, которые содержатся в данном законе, действуют и в морской части.

Центральным законом, регулирующим использование вод, является Водный кодекс, который сравним с немецким Законом о регулировании водного режима (WHG). Также как и Закон о регулировании водного режима Водный кодекс содержит предписания к эксплуатации вод, среди которых территориальные и морские воды. На основе данных законов могут быть закреплены пространственные меры предосторожности, такие как зоны охраны побережья.

Установление охраняемых природных морских территорий, как они закреплены в немецком праве согласно § 57 Федерального закона об охране природы в ИЭЗ и соответствующих исполнительных законах прибрежных федеральных земель, возможно также и в российском праве. Согласно Статье 22 Параграф 1 российского закона «Об особо охраняемых природных территориях» морские территории и водно-болотные угодья также могут быть растолкованы как охраняемые природные территории.

Дальнейшие важные предписания, связанные с окружающей средой, находятся в области экологической оценки. В Германии основы СЭО для планов пространственной организации ИЭЗ, а также оценка совместимости с окружающей средой конкретных проектов закреплены в Законе о совместимости с окружающей средой (UVPG). В российском праве в федеральном законе «Об экологической экспертизе» содержится ссылка на объекты территориального моря, ИЭЗ и континентального шельфа и соответствующую обязательность экологической оценки. В соответствии с этим в обеих правовых системах представлены основы для учета экологических требований в морском пространственном планировании.

6.1.3.2 Различия

Различия в видах и пределах действия предписаний к морскому пространственному планированию, связанных с окружающей средой, прежде всего наблюдаются в классификации законов обеих правовых систем. В немецком праве морская пространственная организация с 2004 года является интегрированным в Закон о пространственной организации институтом. Исходя из этого, морская пространственная организация подчиняется руководящим представлениям и основным положениям

пространственной организации, которая направлена на устойчивое развитие пространства, приводящее в соответствие социальные и экологические требования к пространству с его экологическими функциями.

Кроме того, Федеральный закон об охране природы содержит отдельную главу с правовыми предписаниями по охране моря в ИЭЗ (Глава 6). Соответствующие предписания также закреплены в исполнительных законах Федерального закона об охране природы прибрежных федеральных земель (среди прочего § 24 NatSchAG Мекленбурга – Передней Померании).

В России, как уже отмечалось, не имеется вышестоящего права пространственной организации. Хотя закон «О стратегическом планировании» объединяет четыре основополагающих вида планирования, среди которых также территориальное планирование, включая морские территории. Однако закон не содержит предписаний к учету экологических требований. Применение принципов территориального планирования, закрепленных в Градостроительном кодексе, в принципе представляется возможным. Тем не менее узкий предмет регулирования Градостроительного кодекса не допускает конкретизации принципов в отношении морских вод.

Отдельные положения по охране окружающей среды и природы содержатся во множестве отраслевых законов. К ним в первую очередь относятся Федеральный закон «О внутренних водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», а также Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации». Оба закона содержат главы об охране морской среды и морских ресурсов. Последнее также конкретизовано в законе «О животном мире». Закон содержит среди прочего обязательность учета требований охраны животных при любой деятельности с негативным воздействием на места обитания, отдыха, гнездования и миграционных путей животных (ср. Статья 22 Параграф 1 Федерального закона «О животном мире»).

Однако вышеназванные отраслевые законы распространяются на уровень закрепления, проектирования и строительства определенных объектов, таких как предприятия, сооружения и объекты инфраструктуры. Вследствие чего экологические требования в морском планировании применяются только на стадии, когда конкретный проект уже запланирован. Таким образом, затруднено рассмотрение системных и структурных альтернатив на основе требований охраны окружающей среды и природы.

6.2 Организационные основы морского пространственного планирования

В целом имеются институциональные рамочные условия для реализации морского пространственного планирования в Германии и России. Однако наблюдаются некоторые

различия в отношении различных государственных систем управления обеих стран. Частью данных исполнительных органов являются национальные ведомства, уполномоченные в реализации законов и прочих правовых актов, которые касаются наземного и морского планирования. В следующем разделе сопоставляется реализация законов и прочих правовых предписаний в отношении морской пространственной организации.

6.2.1 Уполномоченные ведомства

6.2.1.1 Сходства

Государственная организация обеих стран основана на федеральной системе управления. Субъекты Российской Федерации, сравнимые с немецкими федеральными землями, в рамках их полномочий имеют право издавать свои планы, так называемые схемы территориального планирования. Однако, также как и в Германии, имеются области регулирования, которые находятся в компетенции только Российской Федерации. Они касаются, к примеру, военной деятельности и национальной безопасности.

Как в Германии, так и в России существует как минимум одно вышестоящее министерство, которое уполномочено в формулировке и разработке стратегий и концепций в области планирования и пространственного развития. Для морской пространственной организации в Германии данные полномочия находятся у Федерального министерства движения и цифровой инфраструктуры (BMVI) и предоставляются Федеральному ведомству судоходства и гидрографии (BSH). В России с момента упразднения Министерства регионального развития за (морское) планирование ответственно главным образом Министерство экономического развития. Также как и в Германии в России существует сотрудничество между министерствами, среди прочего и по вопросам окружающей среды. Так, Министерство Экологии и природных ресурсов Российской Федерации принимало участие в разработке концепции закона «О морском планировании в Российской Федерации».

6.2.1.2 Различия

Различия прежде всего касаются распределения полномочий между немецкими федеральными землями и Федеративным государством, а также между российскими субъектами Федерации и Федерацией. В процессе централизации государственного управления в России федеральные институты расширили свои полномочия планирования относительно субъектов Федерации. Несмотря на существование региональных ведомств, таких как Морской совет, они не наделены полномочиями принимать обязательные к исполнению правовые решения. Морской совет Правительства Санкт-Петербурга скорее способствует координации морских

деятельностей между государственными и негосударственными действующими лицами. В отраслевом отношении Морской совет может быть противопоставлен министерствам и ведомствам пространственной организации и территориального планирования немецких прибрежных федеральных земель. В отличие от региональных ведомств России немецкие ведомства федеральных земель составляют планы или программы развития федеральных земель, подлежащие обязательному исполнению. В связи с этим на уровне Федеративного государства и федеральном уровне существуют различия между обоими государствами. В Германии Федеральное ведомство судоходства и гидрографии наделено полномочиями пространственной организации ИЭЗ. Пространственная организация при этом проводится в согласовании с Федеральным министерством движения и цифровой инфраструктуры. Несмотря на то, что в России на федеральном уровне существует Морская коллегия, которая присоединена к Правительству Российской Федерации, она не обладает полномочиями планирования и не может отождествляться с Министерством судоходства и гидрографии. Тем не менее Морская коллегия РФ участвует в законодательном процессе в области морского планирования, среди прочего в концепции проекта закона «О морском планировании в Российской Федерации».

6.2.2 Процедура морского пространственного планирования

6.2.2.1 Сходства

Процедурные шаги морского пространственного планирования в Германии охватывают проект плана, включая экологическую оценку и привлечение общественности. При этом экологическая оценка и привлечение общественности проводятся уже на ранних стадиях планирования и составляют важную часть процедуры исполнения. Все вышеназванные шаги являются условием составления или изменения плана пространственной организации на суши и в морской части. В России процедура составления плана в целом проходит те же этапы, даже если отдельным шагам придается различное значение. Важным этапом процедуры является согласование между различными плановыми уровнями (Федерация, субъекты, муниципальные образования). Несмотря на то, что морская пространственная организация в Германии не иерархична, как это предусмотрено в России, происходит горизонтальное согласование между прибрежными федеральными землями и Федеративным государством. Таким образом, могут быть установлены сходства между обеими системами планирования.

6.2.2.2 Различия

В отличие от Германии морское пространственное планирование еще не закреплено в системе планирования России. В связи с этим может быть импользован опыт территориального планирования, который, однако, не может быть полностью перенесен

на морское пространство. Таким образом, на данный момент в формировании морского пространственного планирования участвуют множество учреждений. В России еще не определено центральное ведомство, уполномоченное в процедуре планирования, как Министерство судоходства и гидрографии или соответствующие министерства федеральных земель. Морская коллегия в качестве федерального органа управления уже перенимает некоторые координационные функции, которые должны гармонизировать работу федеральных исполнительных органов субъектов Федерации в области морской деятельности. Однако Морской коллегии не достаёт более сильного мандата для принятия решений, обязательных к исполнению.

Также на процедурном этапе экологической оценки имеются существенные отличия российской и немецкой систем.¹⁶⁰ В Германии экологическая оценка проводится на ранних этапах планирования в форме СЭО и делает таким образом возможным рассмотрение плановых альтернатив. В России, напротив, инструменты экологической оценки, ОВОС и экологическая экспертиза, применяются на проектном уровне, вследствие чего плановые альтернативы не могут быть учтаны. Тем не менее проект плана на этой стадии еще может быть оклонен, если он не соответствует экологическим стандартам.

6.2.3 Привлечение общественности

6.2.3.1 Сходства

Привлечение общественности как в России, так и в Германии является частью процедуры планирования. В рамках привлечения общественности о планируемом проекте может высказать мнение любое заинтересованное физическое или юридическое лицо. Вместе с опубликованием или общественным толкованием плана в обоих государствах как правило проходят информационные мероприятия и слушания. Поступившие высказывания обобщаются и анализируются в рамках процедуры планирования. Высказывания должны учитываться в процессе взвешивания плановых решений плановым ведомством.

6.2.3.2 Различия

В то время как в Германии привлечение общественности предусмотрено на всех плановых уровнях, в России оно возможно пока только на муниципальном уровне. Градостроительный кодекс предусматривает привлечение только к проектам генеральных планов сельской местности и городских округов. В связи с этим при

¹⁶⁰ Подробно изложено в: Luttmann et al. (2017): Оценка окружающей среды при морском пространственном планировании в Российской Федерации с учетом применения и апробации в пилотном регионе.

морском пространственном планировании неоднозначным является вопрос эффективного привлечения общественности при аналогичном применении соответствующих предписаний. Также при наделении муниципальных образований полномочиями планирования в области морских вод планируемое пространство будет достаточно ограниченным. При планировании проектов в области территориальных вод или также при планировании оффшорных ветроэнергетических установок в ИЭЗ привлечение заинтересованных лиц согласно действующему правовому положению не представляются возможным.

6.3 Планировочные основы морского пространственного планирования

В следующем разделе сравниваются основы и инструменты морского планирования в Германии и России. В данной экспертизе предусмотрено краткое сравнение, учитывающее плановые аспекты в равном объеме, такие как правовые и организационные аспекты. Подробное противопоставление и анализ плановых и методических основ был проведен в рамках отдельного рабочего пакета проекта «МСП-Рус», также рекомендуется углубленное изучение обеих плановых систем в морской области.

6.3.1 Направленность планирования и его содержания

6.3.1.1 Сходства

Прежде всего необходимо отметить схожие потребности использования в обоих государствах, которые заключаются в традиционных использованиях, таких как судоходство, рыболовство, добыча ископаемых или туризм. Кроме того, в обеих плановых системах наблюдается перенос руководящих начал и основных положений планирования с наземного планирования на морскую отрасль. Особенность трехмерности моря (морское дно, водяной столб, поверхность воды), которая в российском планировании еще будет анализироваться, в Германии также еще недостаточно учитывается. Пространственно-организационное обеспечение морских территорий еще не дифференцировано относительно измерений. Также и в России, где морское планирование проводится в отдельных случаях, наземные инструменты зонирования переносятся на воды. Как в Германии, так и в России еще не утвержден самостоятельный инструмент для пространственного планирования, а проводится аналогия с наземным планированием.

6.3.1.2 Различия

Различия между обоими государствами прежде всего касаются использования морского пространства. В то время как наблюдаются сходные требования использования в планируемом пространстве Северного и Балтийского морей, на российских морских

территориях они отличаются намного сильнее в связи с различными климатическими условиями. Так, использование прибрежных территорий в туристических целях в северных областях имеет меньшее значение, чем в южных областях. Добыча ископаемых, напротив, является главным использованием в данных регионах. Основное различие между системами планирования, которое уже было определено в рамках правовых положений и является значимым как для наземного, так и морского пространства, состоит в подходе к планированию, который характерен для немецкой системы. Российская система планирования следует при этом подходу, связанному с поверхностью. Данный подход, в отличие от закреплений целей и основных положений, направлен на зонирование поверхности. В данном случае морское пространство разделено не на горизонтальные пространства планирования, т.е. территориальное море и ИЭЗ, как это происходит в Германии, а на различные объекты. Данные объекты могут планироваться в соответствии с полномочиями федерального уровня, уровня (прибрежных) субъектов Федерации или муниципального уровня. Российские эксперты называют данный принцип «Принципом матрешки», в то время как немецкий принцип характеризуется как «Мозаичный принцип».

6.3.2 Обращение с охраняемыми компонентами

6.3.2.1 Сходства

Обе плановые системы содержат инструменты для учета определенных, также и морских, охраняемых компонентов в рамках планирования. Важным инструментом в обоих государствах является выделение охраняемых территорий, а также охрана определенных частей природы и ландшафта. В Германии морские охраняемые территории направлены в особенности на отображение в планах территорий Натура – 2000, на основе Директивы о охране птиц и мест обитания флоры и фауны. Для российской части Балтийского моря в рамках ХЕЛКОМ/ВАСАБ выделены морские охраняемые территории (Marine Protected Areas). Национальные категории определенных охраняемых территорий и объектов сравнимы в обоих государствах. Так, в обоих государствах существуют категории национальных парков, биосферных резерватов или природных памятников. В обеих плановых системах охраняемые категории направлены на сохранение, с одной стороны, и восстановление экосистем, с другой стороны. Также могут быть поставлены под охрану особые объекты культурного и природного наследия.

6.3.2.2 Различия

В вопросах обращения с охраняемыми компонентами между немецкой и российской системами планирования также прослеживаются существенные различия в том, что планирование в России скорее направлено на объекты и площади, в то время как в

немецкая пространственная организация следует подходу вышестоящего уровня и горизонтально ориентированному подходу. Таким образом, для охраняемых компонентов в рамках морской пространственной организации прежде всего учитываются руководящие начала пространственного развития, которые предусматривают среди прочего обратимость использований или избегание нарушений и загрязнений. Основные положения пространственной организации также содержат охрану и уход за морской природой и обширной структурой свободного пространства (морской ландшафт). В России охраняемые компоненты прежде всего учитываются с помощью зон особых условий использований, в которых преимущественно закрепляются ограничения для определенных использований. Режим использования в данном случае регулируется с помощью предписания Правительства. Морские охраняемые территории находятся в России на данный момент в стадии планирования. В то время как в Германии территории Natura-2000 отображены в планах пространственной организации, в России на данный момент под охрану поставлены только отдельные объекты.

6.4 Выводы

Сравнение правовых, организационных и плановых рамочных условий морского пространственного планирования в Германии и России показал, что обе системы имеют существенные сходства. Так, в правовой и плановой системах обоих государств четко прослеживается традиционная направленность на наземное планирование, которое еще недостаточно учитывает специфику морского пространства. Несмотря на то, что в России еще не составляются планы пространственной организации, сравнение показало, что уже имеются существенные основы и опыт территориального планирования, которые могут быть заимствованы для морского пространственного планирования.

Однако были выделены и существенные различия в отношении правовых, организационных и плановых рамочных условий в Германии и России. Различия в положениях, содержаниях и процедурах планирования прежде всего связаны с тем, что немецкая система следует подходу вышестоящего уровня и горизонтально ориентированному подходу к пространственной организации, в то время как в России планирование скорее направлено на площади и объекты. Из этого следует, что отдельные предписания, процедуры и инструменты планирования используются только на уровне закреплений определенных объектов, зонирования и проектирования. Централизация российского планирования также значительно более выражена по сравнению с Германией. В отличие от морской пространственной организации в Германии, которая разделена горизонтально между Федеративным государством и федеральными землями, будущее морское планирование в России исходит из «Принципа матрешки», согласно которому Федерация постоянно выступает в качестве высшего уровня планирования. Однако обе системы имеют возможности для

экологически допустимых концепций использования пространства. В России они могут получить значительное дальнейшее развитие прежде всего посредством запланированного закона о морском (пространственном) планировании.

7 Рекомендации для законодательной инициативы в Российской Федерации, находящейся в стадии продвижения

Рассмотрение противопоставления правовых, организационных и плановых основ в России и Германии показало, что Российская Федерация уже соответствует многим условиям для интегрированного морского пространственного планирования. Однако по некоторым аспектам требуется усовершенствование относительно вопросов регулирования, организации и методики планирования. Конкретизация данных аспектов может осуществляться как с помощью оптимизации существующих положений, так и прежде всего посредством запланированного закона «О морском (пространственном) планировании».

Так как законодательный проект на данный момент находится в стадии разработки, результаты и рекомендации представленной экспертизы могут быть учтаны в процессе создания проекта закона. Далее представлены рекомендации российских и немецких партнеров проекта, которые должны внести свой вклад в запланированные положения и нацелены прежде всего на соответствующий учет экологических аспектов в морском пространственном планировании Российской Федерации.

• Введение терминов и определений

Для введения института морского пространственного планирования в российскую правовую и плановую систему представляется особенно важным включение в закон соответствующей терминологии и ее определение. Концепция закона «О морском планировании» уже содержит основные термины. К ним относятся среди прочих «интегрированный план моря», «морская деятельность» или «экосистемный подход».

Однако нет окончательно установленного ключевого термина планирования морских вод. В российской научной деятельности все чаще применяется определение «морское пространственное планирование». ¹⁶¹ Также и Морская коллегия в своей стратегии развития морской деятельности ссылается на морское *пространственное* планирование. Однако ссылка на «пространство» частично отклоняется, основываясь на том, что Конституция Российской Федерации применяет термин «пространство» в связи с воздушным пространством. Вместо этого для морской области предлагается термин «акваториальное» планирование. Также и в концепции закона используется термин «акваториальное планирование».

¹⁶¹ Овлащенко/Покровский (2010), Морское пространственное планирование и методология КУПЗ.

В рамках текущего законодательного процесса должно быть проведено обсуждение ключевого термина и выбрано определение, которое наиболее соответствует российской правовой системе и делает возможным унификацию для науки и производства.

- **Согласование с проектом закона «О государственном управлении морской деятельностью в Российской Федерации»**

Параллельно с законодательным проектом «О морском (пространственном) планировании» в России обсуждается закон «О государственном управлении морской деятельностью в Российской Федерации», для которого уже существует проект. Данный законопроект изначально разрабатывался Министерством обороны и регулировал главным образом национальную морскую политику с особым учетом национальной безопасности. У данных законодательных инициатив имеются пересечения, которые требуют взаимного согласования. Так, среди прочего определение «морской деятельности» в соответствующем проекте закона немного не соответствует определению в концепции закона «О морском планировании». «Исследование, освоение и использование мировых океанов с целью устойчивого развития национальной безопасности Российской Федерации» в концепции закона дополнено «экономическими и социальными» компонентами. Рекомендуется перенять специальное определение концепции закона для дополнения экологической составляющей. Триада экономических, экологических и социальных аспектов, таким образом, цельно впишется в принципы Градостроительного кодекса. Следует положительно оценить принципы проекта закона о морской деятельности, т.к. они содержат ряд экологических аспектов, таких как рациональное использование природных компонентов или экосистемный подход. Отдельные определения здесь также должны быть согласованы и гармонизованы между двумя проектами законов.

- **Закрепление обязательности исполнения плановых содержаний**

Текущая концепция проекта закона уже закрепляет то, что интегрированный план морского пространства должен содержать цели и задачи использования морских вод согласно их целевому назначению. В будущем законе должна быть закреплена обязательность исполнения целей и задач морских планов, которые могут соответствовать немецким положениям по целям и основным положениям. При этом целями также могут быть и закрепления, которые уже окончательно взвешены, в то время как задачам может предаваться определенный вес в процессе решений взвешивания. Необходимо также принимать во внимание то, что и морское пространственное планирование в России, в отличие от Германии, будет происходить не горизонтально, а вертикально. Это означает, что множество

действующих лиц будут организовывать одно и то же пространство планирования. Такой вид планирования будет осуществляться в иерархии, так что цели Федерации будут обязательны к исполнению также и для других действующих лиц, как например субъектов Федерации. В связи с этим закон должен четко определять вес целей и задач морского пространственного планирования.

- **Учет особенностей морского пространства в рамках планирования**

В рамках предыдущих рассмотрений было установлено, что трехмерность морского планируемого пространства недостаточно учитывается и в Германии. Как Закон о пространственной организации, в который интегрирована пространственная организация ИЭЗ, так и соответствующие законы федеральных земель были в основном истолкованы для наземной пространственной организации. В России же предусмотрено издание самостоятельного закона для пространственного планирования. Таким образом, с помощью такого закона появляется возможность учета специфики морского пространства. Так, в будущем законе для зонирования морских пространств могут быть дифференцированы поверхность воды, водяной столб и морское дно. Охраняемые компоненты в соответствующем законе должны быть также согласованы с особенностями морских вод.

- **Регулирование плановых полномочий субъектов Федерации, муниципальных образований, а также физических и юридических лиц**

Распределение полномочий в области морского пространственного планирования субъектов Федерации и муниципальных образований РФ до сих пор является непроясненным. В концепции закона излагается распределение полномочий между Федерацией, (прибрежными) субъектами Федерации и муниципальными образованиями, однако данный вопрос еще не окончательно выяснен между экспертами. В отличие от Германии горизонтальное разделение полномочий за планируемые пространства между Федерацией (ИЭЗ) и субъектами (территориальное море) представляется невозможным. Причиной этому является направленность морского пространственного планирования, также как и наземного планирования, на закрепление определенных объектов, которое не предполагает вышестоящей и горизонтальной ориентации пространственной организации. Кроме того, планируется включение частных действующих лиц, таких как физические и юридические лица, в процесс планирования. Это прежде всего обосновано экономическими причинами, т.к. затраты на проектирование и экологическую экспертизу должны быть переданы им. При таком построении особое значение имеет правовое ограничение отдельных полномочий. В области территориального планирования Градостроительный кодекс закрепляет объекты определенных

отраслей, которые находятся в компетенции планирования отдельных уровней (для уровня Федерации среди прочего федеральный транспорт, энергия, безопасность и оборона, для уровня субъектов Федерации среди прочего региональный транспорт, спорт, для муниципальных образований среди прочего схемы территориального планирования муниципальных районов). По аналогии к этому в будущем законе о морском пространственном планировании должны быть определены и ограничены предметы планирования.

- **Регулирование процедуры морского пространственного планирования**

Вместе с вопросом о полномочиях в законе о морском пространственном планировании должна быть урегулирована процедура составления плана. В концепции закона уже содержится отдельная глава, основывающаяся на процедуре согласно Градостроительному кодексу. При этом речь идет об общей подготовке документов для морского пространственного планирования. Сюда относится частичная передача полномочий (прибрежным) субъектам Федерации, учет взаимодействия между сушей и морем при планировании и трансграничное согласование. Данные подходы уже являются хорошим основанием для будущего закона. Дальнейшие значимые для процедуры пункты, которые должны быть в законе, касаются среди прочего экологической оценки в процедуре морского планирования. В связи с тем, что согласно российскому законодательству ОВОС или экологической экспертизе подлежат не планы, а проектная документация и другие значимые для проекта документы, такие как лицензии, они должны быть отдельно обозначены в законе. Это также касается процедуры привлечения общественности, которая в России на данный момент существует только на муниципальном уровне. В концепции закона предусмотрено извещение субъектов морского пространственного планирования о намерении планирования, под которыми предполагаются действующие лица морского пространственного планирования. Круг привлечения общественности должен охватывать всех заинтересованных физических и юридических лиц.

- **Доработка и конкретизация принципов охраны морской среды и природы**

Имеющаяся концепция закона уже содержит важные принципы охраны морской среды и природы. К ним относится закрепление охраны и поддержания морской среды в качестве задачи морского пространственного планирования, а также определение экосистемного подхода. Данный подход понимается в концепции как экологически допустимое использование пространства, которое сопровождается рациональным использованием морских ресурсов и делает возможным использование морской деятельности в интересах сегодняшнего и будущих поколений. В данном ключе концепция закона уже направлена на устойчивое

морское пространственное планирование. В будущем законе о морском (пространственном) планировании должны быть доработаны положения концепции в отношении взвешенного и устойчивого использования вод. Для этого наряду с экосистемным подходом, который уже учитывается в действующей редакции, в закон должны быть включены дальнейшие принципы охраны морской среды и природы. Целесообразным представляется включение бережного и экономного использования морских вод, охраны свободного пространства, обратимости использований в отношении возвращения в исходное состояние и других принципов. Таким образом могут быть эффективно учтены специальные требования морских вод по сравнению с сушей.

Кроме того, рекомендуется дополнение уже существующих мер предосторожности в отношении ресурсов составляющей предупреждения риска, в результате чего с помощью пространственного планирования на ранней стадии может быть предотвращен ожидаемый ущерб для окружающей среды. Обе составляющие являются важной частью принципа предосторожности экологического права согласно Конвенции о биоразнообразии 1992 года. В данной связи особо рекомендуется регулирование компенсации, сравнимое с немецким регулированием вмешательства согласно §§ 13 и след. Федерального закона об охране природы. В морской области в основном действует денежная компенсация, которая выплачивается ведомствам по окружающей среде и охране природы. Такое регулирование в российском законе о морском пространственном планировании будет эффективно содействовать рациональному использованию ресурсов и устойчивому развитию.

- **Введение категорий территорий**

Вместе с целями и задачами морского пространственного планирования в закон также должны быть включены соответствующие категории территорий, которые предписывают определенный режим использования морских вод. Уже сейчас российское территориальное планирование различает в отношении охраны окружающей среды и природы особо значимые территории, которые подлежат особым условиям использования и менее значимые территории, на которых в целом возможны и хозяйственные виды пользования. В соответствии с данным пониманием категорий территорий в закон могут быть включены категории, которые ориентированы на территории приоритетного и ограниченного использования немецкой пространственной организации. В рамках пилотного исследования были выделены три вида функциональных зон, с помощью которых может быть осуществлено эффективное планирование российской части Финского залива. К ним относятся зоны приоритетного использования, зоны многофункционального использования и зоны «природного покоя».

В качестве зон приоритетного использования могут быть выделены функциональные зоны федерального значения, которые имеют ограничивающее действие для нижестоящих зон и служат обеспечению государственных потребностей. Сюда относятся военные зоны, зоны для морских портов и судоходные пути, зоны технической подводной инфраструктуры и зоны особо охраняемых природных территорий международного и федерального значения.

Зоны многофункционального использования могут быть отнесены к функциональным зонам регионального и функционального значения в зависимости от того, соответствуют ли они потребности субъектов Федерации или муниципального образования, а также эффективности выполнения морской хозяйственной или природоохранной деятельности. Данные зоны могут, к примеру, быть зонами аквакультур или отдыха.

К зонам «природного покоя» относятся свободные водные поверхности, которые на момент составления плана не были прикреплены к хозяйственной и другим видам деятельности. Сюда относятся ИЭЗ и западная часть пилотного региона, а также другие свободные области водной поверхности Финского залива. В процессе продвижения плана данные зоны могут быть отнесены к категории и предоставлены для соответствующих использований.

- **Закрепление ведомств, уполномоченных в морском пространственном планировании**

По сравнению с Германией морское пространственное планирование в России является намного более масштабным и многогранным. В связи с этим природные предпосылки и возможные использования в северных и южных водах будут сильно отличаться по некоторым аспектам. Пространство планирования также должно быть разделено не горизонтально, т.е. территориальное море и ИЭЗ, а в связи с объектами, вследствие чего будет возможным планирование Федерацией и объектов федерального значения как в территориальном море, так и в ИЭЗ. В связи с этим возникает вопрос возможности центрального управления всеми плановыми процессами в определенном пространстве планирования центральным ведомством, таким как Федеральное ведомство судоходства и гидрографии, которое в Германии уполномочено в планировании. В России существует Морская коллегия – нижестоящий орган управления, который разрабатывает до 2030 года основополагающие документы морской деятельности, например такой как Морская доктрина. Однако если документы не подписываются Правительством, то они имеют только рекомендательный характер. Кроме того, в некоторых прибрежных субъектах существуют Морские советы, как например Морской совет Санкт-Петербурга. В целях эффективного морского пространственного планирования

существующие структуры могут быть внесены в закон и доработаны. Имеет смысл закрепление плановых компетенций региональных Морских советов в рамках полномочий субъектов Федерации, в то время как Морская коллегия может быть самостоятельным федеральным органом планирования. Процедура взвешивания в рамках составления плана может проводиться между Морской коллегией, региональными Морскими советами и уполномоченным местным ведомством.

8 Заключение и перспектива

В рамках данной экспертизы было проведено сравнение и анализ правовых, организационных и плановых рамочных условий в Германии и России на международном, европейском и национальном уровне. При этом был рассмотрен опыт Германии на основе действующих правовых предписаний, применяемых методов и инструментов планирования, а также процедуры морской пространственной организации. К российской системе морского планирования, которая на данный момент еще не утверждена ни юридически, ни планово и организационно, в первую очередь привлечены основы наземного планирования согласно Градостроительному кодексу и закону о стратегическом планировании. Также были учтаны и проанализированы первые законодательные инициативы, которые имеются в концепции закона «О морском планировании в Российской Федерации» и проекте закона «О государственном управлении морской деятельностью в Российской Федерации».

Между обеими системами были установлены существенные сходства, которые среди прочего состоят в наличии правовых, организационных и плановых основ для учета экологических требований. Кроме этого, были определены и различия между двумя системами, связанные прежде всего с тем, что немецкая система следует подходу вышестоящего уровня и горизонтально ориентированному подходу к пространственному планированию, в то время как российское планирование скорее направлено на площади и объекты.

Исходя из данных различий могут быть выработаны рекомендации, учитывающие немецкий опыт в морском пространственном планировании и могут быть применены к имеющемуся проекту закона в России. При этом в результате тесного взаимодействия сотрудников проекта с российской и немецкой сторон может быть сделан вывод о возможности практического применения общих рекомендаций в российской правовой, организационной и плановой системах. Кроме этого, с российской стороны были привлечены сотрудники, непосредственно работающие над проектом закона. Таким образом передача знаний происходит особенно эффективно.

Дальнейшее законодательное развитие в области морского пространственного планирования в России, а также практическое применение соответствующих предписаний покажут возможность снижения или устранения экологических проблем, выявленных в российской части Финского залива в рамках проекта «МСП-Рус», с помощью морского пространственного планирования. Необходимость вышестоящего планирования в России уже подчеркивалась в законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в который также интегрировано морское планирование. Дальнейшим необходимым шагом является основательная правовая, организационная

и плановая конкретизация, которая наряду с координацией требований и использований, экономическим ростом и социальными аспектами содействует устойчивому развитию на основе экосистемного подхода. Применение такого планирования в морском пространстве будет полезным не только для России, но и для других сопредельных государств, которые разделяют друг с другом общую экосистему Балтийского моря. Значительный вклад в это вносят двусторонние проекты, такие как «МСП-Рус», и многосторонние платформы.

9 СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- Administration des Präsidenten der Russischen Föderation (2016), Sergey Iwanow hat sich mit der Arbeit der Expedition „Gogland“ vertraut gemacht (russ. orig. Сергей Иванов ознакомился с работой экспедиции РГО «Гогланд»), einsehbar unter: <http://kremmlin.ru/events/administration/52191> (in russ. Sprache) zuletzt aufgerufen am 23.08.2016),
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung, ARL (2013): Maritime Raumordnung. Interessenlage, Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung. Hannover.
- Albrecht, J /Klimmer, L / Büttner, C (2013): Die Berücksichtigung ökologischer Belange in der Raumordnung und Bauleitplanung, Dresden.
- Balla, S.; Wulfert, K.; Peters, H.-J. (2010): Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung (SUP). Forschungsvorhaben FKZ 206 13 100 im Auftrag des UBA, Dessau-Rößlau, 98 S.
- Bund/Länder-Ausschuss Nord-und Ostsee, BLANO (2016): MSRL-Maßnahmenprogramm zum Meeresschutz der Nord- und Ostsee.
- Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, BSH (2009), Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Nordsee, BGBl. I S. 3107 ff.
- Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, BSH (2009), Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Ostsee, BGBl. I S. 3861 ff.
- Bundesamt für Naturschutz, BfN (2014): NATURA 2000 in der deutsche AWZ von Nord-und Ostsee, einsehbar unter: <http://www.bmub.bund.de/themen/natur-arten-tourismus-sport/naturschutz-biologische-vielfalt/natura-2000/natura-2000-in-der-awz/>, (zuletzt aufgerufen am 15.12.2015)
- Bundesamt für Naturschutz, BfN (2015): Ramsar-Gebiete in Deutschland. Gebietsliste. Stand: Januar 2015, einsehbar unter https://www.bfn.de/0310_ramsar-gebiete.html
- Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, BSH (2009): Umweltbericht zum Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in der Ostsee, einsehbar unter: http://www.bsh.de/de/Meeresnutzung/Raumordnung_in_der_AWZ/Dokumente_05_01_2010/Umweltbericht_Ostsee.pdf, (zuletzt aufgerufen am 05.07.2017).
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, BMUB (1997):Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997, einsehbar unter: <http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmub-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/protodt.pdf> (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, BMUB (2006): Nationale Strategie für ein integriertes Küstenzonenmanagement, einsehbar unter:

http://www.ikzm-strategie.de/dokumente/endbericht_kabinettversion_30032006.pdf (zuletzt aufgerufen am 12.01.2016).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, BMUB (2014): Schutz und Management der Gebiete, einsehbar unter: <http://www.bmub.bund.de/themen/naturarten-tourismus-sport/naturschutz-biologische-vielfalt/natura-2000/schutz-und-management/>, (zuletzt aufgerufen am 12.04.2016).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, BMUB (2015): Gesetze gegen Biopiraterie schützen die Artenvielfalt, Pressemitteilung vom 15.10.2015, einsehbar unter: [http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/gesetze-gegen-biopiraterie-schuetzen-die-artenvielfalt/?tx_ttnews\[backPid\]=2558](http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/gesetze-gegen-biopiraterie-schuetzen-die-artenvielfalt/?tx_ttnews[backPid]=2558) (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

Bundesregierung (2002), Perspektive für Deutschland, einsehbar unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/perspektiven-fuer-deutschland-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt aufgerufen am 04.07.2017).

Bundesregierung (2002): Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See, einsehbar unter: http://www.loy-energie.de/download/Bundesregierung,%20windenergie_strategie_br,%2001-2002.pdf (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

Bundesregierung (2010): Energiekonzept vom 20. September 2010, einsehbar unter: http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf;jsessionid=A054A094DB477206A0A69CDC9C3B9DBC.s1t2?__blob=publicationFile&v=5 (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

Convention on Biological Diversity, CBD: List of Parties, einsehbar unter: <https://www.cbd.int/information/parties.shtml> (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

Danner, W./ Theobald, Ch. et. al. (2015): Energierecht, Kommentar, Loseblatt, München.

Dürschmidt, W./ Paschedag, U./ Viertel, C. (2002), Ausbaustrategie des BMU zur Windenergienutzung in: Forschungsverbund Sonnenenergie, Themen 2002, einsehbar unter: http://www.fvee.de/fileadmin/publikationen/Themenhefte/th2002/th2002_05_04.pdf (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

Ehlers, P. (2013): Die Aquitorialisierung der Ausschließlichen Wirtschaftszone, 2. Bremer Konferenz zum maritimen Recht, 2. Bremer Konferenz zum maritimen Recht, einsehbar unter: https://www.kieserling-stiftung.de/_uploads/files/konferenz-zum-maritimen-recht/vortraege-2013/awzkmr2013.pdf (zuletzt abgerufen am 05.01.2017).

Europäische Kommission (2007): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament,

den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 10. Oktober 2007 „Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union“, KOM(2007), 575 endg. [nicht im Amtsblatt veröffentlicht].

Gellermann, M. /Stoll, P.-T./ Czybulka, D.(2012): Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord-und Ostsee / Nationales Recht unter Einbezug internationaler und europäischer Vorgaben, Heidelberg.

HELCOM: Marine Protected Areas Database, einsehbar unter: <http://mpas.helcom.fi/apex/f?p=103:1>, (zuletzt abgerufen am 30.06.2017)

HELCOM (1993): Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 1974 (Helsinki Convention), einsehbar unter: http://www.helcom.fi/Documents/About%20us/Convention%20and%20commitments/Helsinki%20Convention/1974_Convention.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.03.2017).

HELCOM (2007): Baltic Sea Action Plan, einsehbar unter: http://www.helcom.fi/Documents/Baltic%20sea%20action%20plan/BSAP_Final.pdf, (zuletzt aufgerufen am 30.06.2017).

HELCOM (2014): Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 1992 (Helsinki Convention), einsehbar unter: http://www.helcom.fi/Documents/About%20us/Convention%20and%20commitments/Helsinki%20Convention/Helsinki%20Convention_July%202014.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.03.2017).

Janssen, G. (2001), Raumordnerische Ausgleichsregelung zur Sicherung interkommunaler Flächenpools in: Umsetzung der Bodenschutzgesetze und Flächenressourcen-Management. 2. Marktredwitzer Bodenschutztag, 15.-17.Okt. 2001. Tagungsband. Marktredwitz, 2001, S.58-64.

Janssen, G. (2002): Die rechtlichen Möglichkeiten der Einrichtung von Meeresschutzgebieten in der Ostsee, Diss. Univ. Rostock, Rostocker Schriften zum Seerecht und Umweltrecht, Band 19, Nomos-Verlag, Baden-Baden 2002.

Janssen, G. / Sordyl, H. / Albrecht, J. / Konieczny, B. / Wolf, F. / Schabelon, H. (2008): Anforderungen des Umweltschutzes an die Raumordnung in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) - einschließlich des Nutzungsanspruches Windenergienutzung. UBA, Dessau-Roßlau 2008., 468 S.

Janssen, G. (2012): Deutsche Raumordnungsplanung in der AWZ - Wegweiser oder Fluchtweg? In: Bosecke, T; Kersandt, P; Täufer, K (Hrsg.): Meeresnaturschutz, Erhaltung der Biodiversität und andere Herausforderungen im "Kaskadensystem" des Rechts. Festgabe zur Emeritierung von Detlef Czybulka. Berlin; Heidelberg : Springer, 2012, (Schriftenreihe Natur und Recht; 13), S.145-167.

- Janssen, G. (2015): Das Verhältnis der Meeresraumordnung zum Gebiets- und Artenschutz, Universität Rostock [unveröffentlicht].
- Janssen, G. / Zegada, M. / Magel, I. / Spirin, P. (2015): Umweltverträgliche Raumnutzungskonzepte für den Ostseeküstenraum der Russischen Föderation, Umweltbundesamt (Dokumentationen), einsehbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/doku_56_2015_umweltvertraegliche_raumnutzungskonzepte_0.pdf (zuletzt abgerufen am 13.02.2017).
- Janssen, G.; Birnstengel, P.; Magel, I.; Zegada, M.E. (2017): Umweltbelange der Meeresraumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) unter Berücksichtigung des Ökosystemansatzes, Dessau-Roßlau : UBA, 2017, 134 S.
- Közle, E. et. al. (2014): Zur stärkeren Berücksichtigung von Umweltaspekten in Planungsverfahren der Russischen Föderation, IÖR, einsehbar unter: https://www.ioer.de/fileadmin/internet/IOER_Projekte/EkoRuss/EkoRus_2.HR_Planungsverfahren_deu.pdf.
- Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (2005): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern.
- Luttmann, A. et al. (2017): Umweltbewertung bei der maritimen Raumplanung in der Russischen Föderation unter Berücksichtigung der Anwendung und Erprobung in der Pilotregion.
- Marinekollegium der Russischen Föderation (2010), Strategie zur Entwicklung der maritimen Tätigkeit der Russischen Föderation bis 2030 vom 08.12.2010 (russ. Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года), einsehbar unter: <http://m.government.ru/docs/10048/> (in russ. Sprache), zuletzt aufgerufen am 04.07.2017.
- Marinekollegium der Russischen Föderation (2015), Marinedoktrin der Russischen Föderation bis 2030 vom 26.07.2015 (russ. Морская доктрина Российской Федерации на период до 2030 года), einsehbar unter: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/uAFi5nvux2twaqjftS5yrlZUVTJan77L.pdf> (in russ. Sprache), zuletzt aufgerufen am 04.07.2017.
- Ministerium für Naturressourcen und Ökologie der Russischen Föderation (2008), Grundlagen der staatlichen Politik auf dem Gebiet der ökologischen Entwicklung der Russischen Föderation bis 2030 vom 30.04.2008 (russ. Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года), einsehbar unter: <http://kremlin.ru/events/president/news/15177> (in russ. Sprache), zuletzt aufgerufen am 03.07.2017.
- Ministerium für Verkehr der Russischen Föderation (2008), Transportstrategie der Russischen Föderation bis 2030 vom 22.11.2008 (russ. Транспортная стратегия Российской

- Федерации на период до 2030 года), einsehbar unter: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/94460/> (in russ. Sprache), zuletzt aufgerufen am 04.07.2017.
- Ministerium für Verteidigung der Russischen Föderation (2015), Entwurf eines föderalen Gesetzes „Über die maritime Raumplanung in der Russischen Föderation“ vom 26.05.2015 (russ. Проект федерального закона "О государственном управлении морской деятельностью Российской Федерации"), einsehbar unter: esimo.ru/cbmdserver/services/cbmd/doc/file/561860 (in russ. Sprache), zuletzt aufgerufen am 04.07.2017.
- OECOS (2014): FFH-Verträglichkeitsprüfung bei Offshore Windparks in der Ostsee, einsehbar unter: <http://oecos.com/aufgabenfelder/planungs-zulassungsunterlagen/ffh-vertraeglichkeitspruefungen/ffh-vertraeglichkeitsvorstudie-bei-owp-in-der-ostsee/>, (zuletzt aufgerufen am 17.12.2015).
- Ovlashhenko, A. / Pokrovskij, I. (2010): Meeresraumplanung und Methodik des IKZM, in: Yuridicheskij Mir No. 2, einsehbar unter: <http://w.pc-forums.ru/i898.html> (in russ. Sprache), zuletzt aufgerufen am 13.02.2017.
- NIIP Gradostroitelstva (2015): Arbeitspaket 3/3: Inhalts- und Planungsfragen von Erfassung ökologischer Anforderungen zum Verwenden und Prüfen in der Pilotregion: Geschützte Komponenten und Nutzung von Meeresgebieten in der Pilotregion, S. 2 f. [unveröffentlicht].
- Nolte, N. (2010): Nutzungsansprüche und Raumordnung auf dem Meer. HANSA International Mari-time Journal 9: 79-83.
- Ramsar Sekretariat (1971): Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wat- und Wasservögel, von internationaler Bedeutung (Ramsar-Konvention), einsehbar unter: http://ramsar.rgis.ch/cda/en/ramsar-documents-texts-abereinkommen-aber/main/ramsar/1-31-38%5E20701_4000_0
- Regierung der Russischen Föderation (2008): Konzeption der langfristigen sozialwirtschaftlichen Entwicklung der Russischen Föderation für den Zeitraum bis 2020 vom 17.11.2008 (russ. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года), einsehbar unter: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/ (in russ. Sprache), zuletzt aufgerufen am 30.06.2017.
- Rosmorport (2010), Strategie zur Entwicklung der maritimen Hafeninfrastruktur der Russischen Föderation bis 2030 vom 30.07.2010 (russ. Стратегия развития морской портовой инфраструктуры России на период до 2030 года), einsehbar unter: http://www.rosmorport.ru/media/File/State-Private_Partnership/strategy_2030.pdf (in russ. Sprache), zuletzt aufgerufen am 04.07.2017.

- Rusch, A. F. (2013), Methoden und Ziele der Rechtsvergleichung, in: Jusletter 13.Februar 2006, einsehbar unter: <http://www.weblaw.ch/jusletter/Artikel.asp?ArticleNr=4500> (zuletzt aufgerufen am 27.09.2016).
- Schlacke, S. (2017): Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, München 2017.
- Schomerus T./Runge, K./Nehls, G. (2007): Strategische Umweltprüfung für die Offshore-Windenergienutzung, einsehbar unter: <http://oecos.com/fileadmin/media/SUP-Tagung1-07.pdf> (zuletzt aufgerufen 06.06.2016).
- Sicherheitsrat der Russischen Föderation (2009), Strategie der nationalen Sicherheit der Russischen Föderation bis 2020 (russ. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года), einsehbar unter: <https://rg.ru/2009/05/19/strategia-dok.html> (in russ. Sprache), einsehbar unter: <https://rg.ru/2009/05/19/strategia-dok.html>, zuletzt aufgerufen am 03.07.2014.
- Spannowsky, W / Runkel, P / Goppel, K (2010): Kommentar zum Raumordnungsgesetz, 1. Auflage, München.
- United Nations Environmental Programme (1992): Convention on Biological Diversity, einsehbar unter: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>. (zuletzt aufgerufen am 24.03.2017).
- Wende, W / Herberg, A. / Köppel, J. / Nebelsieck, R. / Runge, K. / Wolf, R. (2007): Meeresnaturschutz und Raumordnung - Kriterien für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone in Nord- und Ostsee. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 39, S.79-85.
- Wenzel, C. (2009): Umsetzung der EG-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie in Nord- und Ostsee, Rolle der Meeresübereinkommen HELCOM und OSPAR, Bund/Länder – Messprogramm für Nord- und Ostsee 5. Sitzung am 28.05.2009.
- Wetlands International: Review of Ramsar sites of the Russian Federation, einsehbar unter <http://russia.wetlands.org/Home/OverviewofallwetlandswithRamsarstatus/tabid/610/language/ru-RU/Default.aspx>.
- Wolfrum, R / Fuchs, A (2011): Ocean Governance und das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen. Expertise für das WBGU- Hauptgutachten (2013): Welt im Wandel: Menschheitserbe Meer.