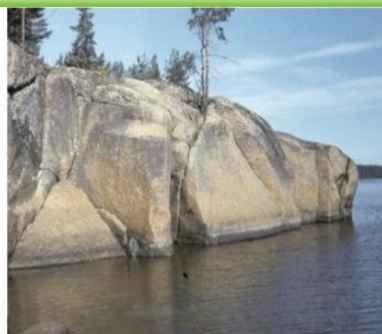




Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung



Экологоориентированные подходы к использованию пространства русской части Балтийского моря“ (МСП-Рус), фаза II

Краткий отчет к консультационному проекту



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Umwelt
Bundesamt



МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

„Экологоориентированные подходы к использованию пространства российской части Балтийского моря“ (МСП-Рус), фаза II

- Краткий отчет к консультационному проекту -

Руководство проектом: Герольд Янссен, д.ю.н., профессор
Институт экологического развития территорий им. Лейбница e. V. (IÖR)
Веберплатц 1, 01217 Дрезден
www.ioer.de

Разработано: Проф. Д. Герольд Янссен, Инна Магель, магистр юриспруденции.

В сотрудничестве с:

Научно-исследовательским и проектным институтом по разработке генеральных планов и проектов застройки городов
НИИП Градостроительства
Ул. Кольцова 58а, 194214, Санкт-Петербург, Россия
www.niipgrad.spb.ru

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).

Дрезден, март 2017

Основы

Разработка экологоориентированных подходов для морского пространства в значительной степени совпадает с принципами морского пространственного планирования. Данная разработка является важным инструментом устойчивых организации и развития морских пространств, в особенности прибрежных акваторий и зоны исключительного экономического развития (ИЭЗ) прибрежных государств. Целью является согласование возрастающих экономических и социальных потребностей в морских и прибрежных пространствах с их экологическими функциями и допустимой нагрузкой. Германские прибрежные федеральные земли уже разработали планы пространственной организации для прибрежных акваторий (Мекленбург – Передняя Померания 2005) и, соответственно, внесли морскую часть в наземную пространственную организацию. С 2009 года на федеральном уровне существуют планы пространственной организации для ИЭЗ Северного и Балтийского морей, которые согласовывают различные виды использования в данном пространстве.

Также и Российская Федерация начала подготовку федерального закона по морскому планированию (Закон «О морском планировании в Российской Федерации»). Посредством данного шага Россия хочет внести свой вклад в координацию различных использований и защиту окружающей среды в регионе. Для дальнейшего законодательного и планового процесса может быть использован опыт Германии в плане знаний специальных технологий (ноу-хау) и передачи методов.

Цели проекта

В рамках консультационного проекта МСП-Рус в особенности поддерживались российские министерства и ведомства на их пути к экологоориентированному морскому планированию. Во время первого этапа проекта происходил информационный обмен немецкой и российской сторон об актуальном состоянии морской пространственной организации в обоих государствах. Был выбран пилотный регион, в котором соприкасаются море и суша. В представленном втором этапе проекта осуществлялись детализированное составление правовых, организационных и плановых рамочных условий, разработка планово-методических основ, включая предписания для экологической оценки, а также разработка концепций использования для пилотного региона.

В общей сложности вышеназванные аспекты были разработаны в рамках шести рабочих пакетов (РП). В качестве подходящего пилотного региона был определен Финский залив (РП 1). Далее были исследованы правовые, организационные и плановые рамочные условия (РП2) и разработаны руководства к планово-методическим аспектам (РП 3) наряду с экологической оценкой (РП 4). Результаты рабочих пакетов были апробированы в пилотном регионе в форме концепции использования (РП 5). Для всех результатов были выведены рекомендации и руководства, направленные прежде всего на Министерства экономического развития, транспорта, природных ресурсов и экологии Российской Федерации (РП 6). Нарботки, полученные в результате внедрения германского опыта в морскую пространственную организацию, должны содействовать законодательному процессу и поддерживать таким образом учреждение морской пространственной организации в Российской Федерации.

Рамочные условия морской пространственной организации

При этом привлекался опыт российского территориального планирования, который уже предполагает принцип устойчивого развития с учетом экологических, социальных и экономических требований. Также и германская пространственная организация следует руководящим представлениям устойчивого пространственного развития. При этом германская пространственная организация применяет интегративный подход как на суше, так и на море, в то время как российское планирование в плановой документации концентрируется преимущественно на размещении объектов (проектов и отдельных площадей). Отчетливо видна главенствующая роль Федерации (общегосударственной перспективы) в российской плановой системе. Распределение планового пространства согласно германскому принципу (прибрежные федеральные земли – прибрежные акватории/Федерация - ИЭЗ) не представляется возможным. Также и в прибрежных акваториях в России Федерация будет преимущественно ответственна и делегировать свои плановые компетенции только за определенные области в прибрежных субъектах и муниципальных образованиях.

Наряду с четким урегулированием распределения компетенций, большое значение для будущего закона и его применения имеют урегулирование различных видов использований морского пространства, а также решение потенциальных конфликтов. В отношении уже имеющихся морских использований в Российской Федерации, как например судоходство, рыболовство и добыча полезных ископаемых, в будущем, также как и в Германии, ожидается развитие оффшорной ветроэнергетики. Требования новых видов пользования могут быть приняты с помощью интегрированного планирования, при котором надлежащим образом должны учитываться также и экологические интересы.

В связи с этим последующие рекомендации направлены прежде всего на разработку проекта федерального закона, который лучшим образом удовлетворяет специфическим требованиям морской организации в сравнении с наземным планированием. При этом наряду с социальными и экономическими аспектами особенно должны быть учтены экологические требования. Существующая сильная направленность российской плановой системы на строительное развитие и экономический рост должна быть расширена на другие цели развития, такие как например экосистемный подход и защита особых природных территорий.

Опыт Германии и данные о сильных и слабых сторонах актуальных правовых, плановых и организационных основ, а также инструментов экологической оценки содействуют учреждению морской пространственной организации в России. Таким образом, далее разрабатываются уже существующие подходы российской плановой системы, которые частично схожи с германской системой.

В то же время на данный момент пользуется приоритетом проект федерального закона «О государственном управлении морской деятельностью Российской Федерации», который был представлен Министерством обороны. Пока закон не является утвержденным работа над законом о морской пространственной организации приостанавливается, т.к. оба закона должны быть согласованы между собой. Срок утверждения еще не определен. На заключительном симпозиуме в рамках российского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России» 2016 в Санкт-Петербурге представители Министерства экономического развития высказали их намерение в скором продвинуть запланированный закон о морской пространственной

планировании в России. Сформулированные в рамках данного проекта рекомендации образуют важную базу и основу аргументации для дальнейших законодательных шагов.

Правовые основы морского пространственного планирования

Право территориального планирования в России в первую очередь утверждено на основе Градостроительного кодекса. С момента принятия закона «О стратегическом планировании» в 2014 году все виды планирования интегрируются в единую систему стратегического планирования, в которую также должно быть включено будущее морское пространственное планирование. С помощью самостоятельного закона представляется возможным надлежащий учет особых требований планирования в морской области по сравнению с территориальным планированием. Концепция проекта федерального закона «О морском планировании в Российской Федерации» также уже предполагает ключевые понятия, такие как «Экологическая устойчивость акваторий» или «Экосистемный подход». Данные и другие принципы должны быть соответствующим образом конкретизированы и операционализированы далее. Кроме того, они должны быть согласованы с упомянутым законопроектом «О государственном управлении морской деятельностью Российской Федерации».

Закрепление уполномоченных ведомств и процедур морского пространственного планирования

По сравнению с Германией морские акватории Российской Федерации существенно больше и более разнообразны. Природные условия и возможные использования сильно варьируются в различных регионах. В соответствии с российской плановой системой плановые пространства должны быть разделены не горизонтально на прибрежные акватории и ИЭЗ, а относительно объектов так, что Федерация обладает верховной властью и в прибрежных акваториях, если ее полномочия за определенные акватории не делегированы субъектам или муниципальным образованиям. Как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации в России уже существуют органы, решающие определенные задачи в морских акваториях.

Морская коллегия является нижестоящим органом Правительства Российской Федерации и исполняет координирующую роль при согласовании между федеральными исполнительными органами и исполнительными органами субъектов Федерации в области морской деятельности, судоходства, морских технологий и освоения мирового океана, Арктики и Антарктики. В целом Морская коллегия также уполномочена на реализацию стратегических целей Морской доктрины до 2030 года, однако пока в ее компетенции только формулировка рекомендаций. Также и региональные Морские советы, как например Морской совет Санкт-Петербурга, являются координирующими органами между исполнительными органами Федерации, субъектов Федерации и предприятий и организаций. В целях эффективного планирования морского пространства имеющиеся структуры могут быть поддержаны и усовершенствованы. Для этих целей представляется целесообразным закрепление плановых полномочий региональных Морских советов на объекты субъектов Федерации, в то время как Морская коллегия была бы самостоятельным органом планирования для объектов федерального значения.

Процедура составления плана, таким образом, могла бы осуществляться по аналогии с территориальным планированием: на основе согласования между Морской коллегией,

региональными Морскими советами и при необходимости уполномоченными региональными ведомствами. Дальнейшие действующие лица морской деятельности должны быть включены в форме всех заинтересованных физических и юридических лиц. Для утвержденного морского пространственного планирования обсуждение должно происходить на ранних стадиях. Кроме того, должна быть закреплена соответствующая форма привлечения общественности для интегрированных планов морского пространства. На данный момент привлечение общественности в России существует исключительно на муниципальном уровне для проектов генеральных планов поселений и городских округов. Однако уже идет дискуссия о расширении возможностей привлечения на уровень субъектов и федеральный уровень в рамках градостроительного права.

Закрепление обязательности плановых высказываний

Закон «О морском планировании в Российской Федерации» предполагает наделение документов морского пространственного планирования обязательствами в качестве стратегических плановых документов. Закрепленные в функциональных зонах использования и определения должны быть учтены на всех плановых уровнях. Следует взвесить необходимость разных уровней обязательности отдельных плановых закреплений. Данные уровни обязательности могли бы осуществляться, к примеру, схоже с целями и основными принципами пространственной организации в Германии и должны быть ориентированы на окончательное взвешивание наряду с пространственной и содержательной определенностью и определимостью плановых закреплений. Согласно данному подходу следует строго учитывать, к примеру, пространственно ограниченные зоны при всех пространственно значимых стратегических планированиях, в то время как общие определения развития, порядка и обеспечения морского пространства должны учитываться как предписания при решениях взвешивания и усмотрения, при необходимости они должны быть уточнены для соответствующих плановых пространств. При этом больший вес в планах пространственной организации можно придать общим пространственно плановым закреплениям с помощью включения соответствующего законодательного определения в закон о морском пространственном планировании.

Разработка независимого экологического отраслевого доклада для планируемого пространства

Для лучшего учета экологических требований в планах морской пространственной организации рекомендуется первичная интеграция экологических отраслевых плановых докладов, опираясь на бывшие «Территориальные комплексные схемы охраны природы (ТерКСОП)» на региональном уровне или «Территориальные комплексные схемы охраны природы (ТерКСООС)» на локальном уровне. Таким образом экологические аспекты могут быть заблаговременно внесены в проект плана. Вследствие этого они должны быть многократно согласованы во время процедуры разработки.

В долгосрочной перспективе необходима устремленность на разработку самостоятельных экологических отраслевых докладов для соответствующих морских акваторий. Схоже с «морским» ландшафтным планом могут быть (пространственно) конкретизированы экологические цели (например, защита, уход и развитие видов и биотопов) в качестве основы профилактических действий. Также могут быть представлены и обоснованы требования и мероприятия осуществления данных целей.

Таким образом были бы обеспечены анализ экологического оснащения и потенциала морского пространства, а также представление соответствующих целей, потребностей и мероприятий с точки зрения охраны природы и окружающей среды. Исходя из этого необходимо принятие положений, требующих учета конкретизированных пространственно значимых целей, потребностей и мероприятий с точки зрения охраны природы при составлении планов морской пространственной организации.

Дальнейшей задачей морского пространственного планирования является перенятие, наряду с секторальными задачами охраны природы и окружающей среды, целенаправленных поперечно ориентированных задач. Данные задачи состоят в разработке важных основ решений по учету других секторальных отраслевых требований (например, транспорт, энергоснабжение) в пространственно плановых взвешиваниях.

На основе секторальных отраслевых докладов, допускающих оценку нагрузки и нагружаемости природного баланса, могут быть оценены последствия имеющихся и запланированных потребностей использования на природный баланс и морской ландшафт.

Введение стратегической экологической оценки

Для оценки экологических последствий, обусловленных использованиями, в российской морской пространственной организации на уровне допуска определенных инвестиционных проектов в Оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) и экологической экспертизе уже имеются инструменты экологической оценки, которые охватывают схожие аспекты с оценкой совместимости проекта с окружающей средой и стратегической экологической оценкой (СЭО). Однако на этапе разработки планов и программ, а также развития стратегий до сих пор не осуществлялась самостоятельная экологическая оценка, хотя введение стратегической экологической оценки в России активно обсуждается с 2014 года. В период с 2006 по 2008 год Россия участвовала в трансграничной экологической оценке в рамках проекта нефтепровода «Северный поток». До сих пор не проведена ратификация Конвенции Эспо об оценке совместимости с окружающей средой в трансграничном пространстве, являющаяся основой в данном случае.

Для своевременного распознавания экологических последствий запланированной морской деятельности на плановом уровне и принятия ответных мер для обеспечения высокого уровня защиты окружающей среды, включая человеческое здоровье, в дальнейшем рекомендуется введение стратегической экологической оценки планов, программ и стратегий.

Урегулирование процедуры стратегической экологической оценки

Для интеграции стратегической экологической оценки в российскую плановую систему необходимо учреждение процедурно-правовых предписаний. К ним относится разработка постановлений об исполнении, прежде всего конкретизация постановлений о стратегической экологической оценке в Российской Федерации, содержащие методические основы и процедуры стратегической экологической оценки.

Представляется целесообразным интеграция СЭО в процесс разработки планов, с помощью чего, по сравнению с параллельно проходящей процедурой, можно избежать дополнительных требований согласования и одобрения. Государственные ведомства,

ответственные за разработку стратегических документов, могли бы таким образом обеспечить проведение СЭО при выборе стратегических действий и провести процедуру.

При внедрении СЭО в России предлагается осуществлять направленность содержаний экологических отчетов на уже применявшуюся в России методику ОВОС. Данная методика предполагает важные процедурные шаги, такие как описание возможных последствий плановых закреплений на окружающую среду и социальноэкономические отношения, оценка альтернатив и мониторинг. В качестве оценочной основы СЭО имеющиеся нормы и экологические цели в России должны быть расширены на специфические для моря аспекты. В этой связи рекомендуется отдельная разработка экологического отраслевого доклада, который объединяет для определенного планового пространства (например, в отношении административного единства) цели и исходящие из них необходимые мероприятия с экологической точки зрения или закрепляет их заново. Это могло бы регулярно закрепляться независимо от морского планирования и предлагало бы ценную основу для всех экологических оценок в данном планируемом пространстве. При этом в достаточной мере учитывался бы и принцип предусмотрительности .

Разработка интегрированных планов морской пространственной организации

Планирование морской экономической деятельности и охрана морской среды с учетом отраслевого и экологического права является важным направлением развития российской плановой практики. Однако экологические последствия еще не достаточно учтены в российском законодательстве, т.к. среди прочего отсутствуют такие инструменты как экологическое отраслевое планирование или ландшафтное планирование . Рекомендации, выработанные вместе с германскими партнерами, делают возможным внедрение интегрированного подхода как в экологическую оценку, так и в закрепление приоритетов для различных морских видов использования. В рамках апробации в пилотном регионе основываясь на германских категориях были выделены следующие категории территорий (зоны):

- Зоны приоритетного целевого государственного использования,
- Зоны, к которым прикреплены определенные пользователи (в зависимости от вида использования),
- Зоны охраняемых компонентов морской среды и объектов культурного наследия.

Функциональное зонирование делает возможным внедрение эколого-политических целей с помощью пространственного ограничения экономической деятельности. Экосистемный подход по образцу права ЕС (Рамочная директива по морской стратегии, Директива по морской пространственной организации) является при этом основополагающим принципом при разработке планов морской пространственной организации. Другие экологические концепты, такие как например экосистемные услуги, в России еще находятся в стадии разработки. В германской науке оценка экосистем на основе их услуг приобретает все большее значение. В связи с этим для будущего развития устойчивого морского пространственного планирования рекомендуется введение такой оценки в России.

Согласование морских пространственных планов между собой и с территориальным планированием

Дальнейшим важным аспектом при составлении планов морской пространственной организации является согласование планирований различных уровней и гармонизация морских и территориальных планов. Это касается как общей постановки целей, так и конкретных плановых содержаний. Для морского пространственного планирования, которое будет наилучшим образом соответствовать необходимости согласования между прибрежными акваториями и ИЭЗ, преимуществом является единый орган планирования (например, Морская коллегия), наделенный соответствующими плановыми полномочиями. В согласовании морских и наземных планов может быть уполномочено Федеральное агентство морского и речного транспорта. Оно уже выполняет задачи координации между различными административными уровнями в области морского и речного транспорта и могло бы при соответствующем расширении полномочий также координировать согласование морских и территориальных планов в прибрежных территориях.

Рекомендации и руководства

В отношении правового и планового учреждения морской пространственной организации в Российской Федерации полученные в рамках проекта консультационной помощи наработки были обобщены в рекомендации и руководства.

Они содержат указания к общим условиям внедрения морского пространственного планирования в Российской Федерации. Кроме того, в них содержатся разъяснения к терминам и понятиям морского пространственного планирования в России и целям и задачам морского пространственного планирования. Далее развернуто рассмотрены правовые основы морского пространственного планирования.

Представлены описания содержания и методики морского пространственного планирования с учетом международных принципов для реализации морского пространственного планирования в Российской Федерации (на примере пилотного региона «Финский залив Балтийского моря»). Рассмотрены основы пространственного планирования морской деятельности в Российской Федерации и состав и структура управления морским пространственным планированием. В дальнейшем будут разработаны указания к включению развернутой экологической оценки в структуру морского пространственного планирования.

Предложения по функциональному зонированию и построению информационной базы дают практические указания к плановой реализации. Рекомендации заканчиваются конкретным предложением для «Интегрированного морского плана».