УДК 332.14

Марина КОЛЕСНИКОВА

ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МОРСКОГО ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ЕС

Аннотация. *Морское пространственное планирование предназначено для организации управления хозяйственной деятельностью в морских и океанских акваториях и устойчивого использования морских и прибрежных ресурсов на основе экосистемного подхода. Важную роль в его развитии играет Межправительственная океанографическая комиссия ЮНЕСКО, работа которой в данной сфере выстраивается в тесном взаимодействии с органами управления Европейского союза. Одним из основных правовых документов, который устанавливает требования к морскому пространственному планированию в Европейском союзе, является Директива 2014/89/ЕС. Внимание, которое Европейский союз уделяет планированию хозяйственной деятельности на прилегающих морских и океанских акваториях, свидетельствует о растущем значении морской составляющей во внешней и внутренней политике ЕС.*

Ключевые слова*: морское пространственное планирование, Межправительственная океанографическая комиссия ЮНЕСКО, Европейская комиссия, Европейский союз, комплексная морская политика*

Общемировая практика морского пространственного планирования

Морское пространственное планирование (МПП) рассматривается сегодня как «практический инструмент определения путей наиболее эффективного использования и распределения морского пространства, а также установления механизма взаимодействия между пользователями этого пространства с целью достижения баланса между промышленным, социально-экономическим развитием и сохранением природы в рамках данной акватории путем открытого обсуждения с привлечением всех заинтересованных сторон»[1].

Процесс МПП быстро развивается в мире. Особую роль в продвижении на его основе концепции экосистемного управления хозяйственной деятельностью в морских и океанских акваториях играет Межправительственная океанографическая комиссия ЮНЕСКО (Intergovernmental Oceanographic Commission UNESCO). В ноябре 2006 г. в штаб-квартире ЮНЕСКО, в Париже, был проведен первый международный семинар по МПП, организованный Межправительственной океанографической комиссией ЮНЕСКО совместно с программой «Человек и биосфера» отдела ЮНЕСКО по экологическим наукам и наукам о Земле (Man and the Biosphere Programme of the Ecological and Earth Sciences Division). Участники семинара разработали перечень мероприятий для содействия развитию МПП. Одним из них стала поддержка интернет-ресурса ЮНЕСКО (http://msp.ioc-unesco.org/) для размещения справочных документов по тематике.

По итогам семинара в 2006 г. опубликован отчет «Представления для изменения моря» (Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning «Visions for a Sea

© ***Колесникова Марина Львовна*** – научный сотрудник Отдела Черноморско-Средиземноморских исследований Института Европы РАН. ***Адрес:*** РФ, 125009, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. ***E-mail***: kml2007@mail.ru

[1] Эйлер Чарльз Н. (2014), «Обзор мирового опыта в области морского пространственного планирования», по адресу URL: https://www.academia.edu/ (дата обращения 1.02.2018).

Change»). Авторы отметили важность планирования человеческой деятельности в морской среде и провели аналогию с планированием землепользования на суше[1].

В 2009 г. ЮНЕСКО представила доклад «Морское пространственное планирование – поэтапный подход к экосистемному управлению». По сути, документ является руководством по практическому внедрению МПП. Для этого была разработана последовательность из десяти шагов, которые описаны в докладе.

В 2014 г. ЮНЕСКО опубликовало «Руководство по оценке морских пространственных планов» (A guide to evaluating marine spatial plans) – руководящий документ по мониторингу и оценке эффективности отдельных случаев реализации МПП.

В числе основных фактов, свидетельствующих о развитии процесса МПП в мире, выделяются следующие:

– термин «морское пространственное планирование» (Maritime/Marine Spatial Planning, MSP) получил широкое распространение. Существует несколько его определений. В мировой практике чаще всего используется дефиниция Межправительственной океанографической комиссии ЮНЕСКО. Определение используется в редакции, в которой МПП определяется как «публичный процесс анализа и распределения во времени и пространстве антропогенной деятельности на морских акваториях (marine areas) для достижения экологических, экономических и социальных целей, которые устанавливаются в рамках политического процесса»[2];

– важным элементом МПП является районирование (зонирование) океана (ocean zoning) – выделение областей для различных видов морепользования. План районирования (ocean zoning plan) состоит из двух компонентов: карты районов и набора правил или стандартов, применимых к каждому типу созданного района[3];

– начало процесса МПП связывают с разработкой с 80-х г. прошлого века и использованием управленческих подходов к зонированию акватории морского национального парка Австралии «Большой Барьерный риф» *(*Great Barrier Reef Marine Park*),* расположенного в Тихом океане у побережья австралийского континента[4]. Сам парк создан в 1975 г.;

– в настоящее время МПП является распространенной практикой, существующей в нескольких десятках стран, относящихся к разным частям Мирового океана;

– основными акторами выступают Австралия, США, Канада, Китай и Европейский союз, а также ряд других приморских стран;

– действующие в данной области приморские государства, включая страны-члены Европейского союза, используют различные подходы к разработке, внедрению и реализации планов по МПП;

---

[1] UNESCO (2007), Visions for a Sea Change, Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning, [Online], available at: http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001534/153465e.pdf (Accessed 3 March 2018).

[2] UNESCO (2009), Marine spatial planning. A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-based Management, [Online], available at: http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186559e.pdf (Accessed 1 March 2018).

[3] The World Ocean Observatory (2018), Ocean Zoning, [Online], available at: http://worldoceanobservatory.org/newsletter/world-ocean-observer-ocean-zoning (Accessed 11 March 2018).

[4] Эйлер Чарльз Н. (2014).

– в России первая международная конференция «Проблемы морского пространственного планирования» состоялась в ноябре 2017 г. (Санкт-Петербург);

– отдельные российские исследователи выделяют два подхода к разработке планов морского пространственного планирования – североамериканский и западноевропейский. Первый подход характеризуется выделением крупных экорегионов и иерархической организацией управления хозяйственной деятельностью в прибрежных зонах акваторий. Второй подход связан с разработкой планов МПП в административных морских границах государств[1].

Характеристика морского пространственного планирования в ЕС

Одним из основных правовых документов, который устанавливает требования к МПП в Европейском союзе, является Директива 2014/89/ЕС. Европейский парламент и Совет ЕС приняли документ 23 июля 2014 г., официально он вступил в силу 18 сентября 2014 г. Директива позволяет каждой стране ЕС планировать свою собственную морскую деятельность, но процесс планирования – на национальном, региональном или местном уровне – совместим с законодательством ЕС благодаря введению единых сроков реализации и минимальных общих требований. В соответствии со статьей 15 Директивы государства-члены ЕС должны были ввести в действие в срок до 18 сентября 2016 г. законы, правила и административные положения, необходимые для ее выполнения. Об этих действиях следовало незамедлительно информировать Европейскую комиссию. Кроме того, приморским странам Европейского союза надлежало сформировать и укомплектовать национальные органы управления, ответственные за реализацию Директивы. Их перечень вместе с сопутствующей информацией нужно было представить в Европейскую комиссию также в срок до 18 сентября 2016 г. Каждое государство в дальнейшем обязывалось информировать Европейскую комиссию о любых изменениях в представленной ранее информации в течение шести месяцев после вступления их в силу. Еще одно требование – разработка морских территориальных планов до 31 марта 2021 г. Виды морской деятельности, которые могут быть включены в планы государств-членов ЕС без ущерба для их компетенции, определены статьей 8 Директивы.

Представление данных по МПП государствами Евросоюза дает возможность контролировать выполнение документа.

В Директиве 2014/89/ЕС морское пространственное планирование определяется как механизм управления, с помощью которого компетентные органы государств-членов Евросоюза анализируют и организуют деятельность в пределах морских (далее – и океанских – прим. авт.) акваторий для достижения экологических, экономических и социальных целей. Директива (с некоторыми оговорками) применяется к морским водам (marine waters) госу-

[1] С. Д. Митягин (2012), Морское планирование – новое направление пространственной организации Российской Федерации, *Вестник «Зодчий XXI век»*, № 4 (45), Издательство «Зодчий», pp. 80-83.

дарств-членов Евросоюза, включая дно и недра (статья 2, пункт 1). Их точное определение дается в статье 3 Директивы[1].

Морское пространственное планирование ЕС характеризуется следующими чертами:

– входит в перечень межсекторальных инструментов, посредством которых с 2007 г. реализуется комплексная морская политика Европейского союза (Integrated Maritime Policy);

– в рамках комплексной морской политики ЕС подразделяется на две составляющие, включая собственно планирование морских пространств и комплексное управление прибрежными зонами. Ожидаемый эффект от их использования предусматривает обеспечение устойчивого развития морских акваторий и прибрежных регионов, включая эффективное распределение и использование морских ресурсов и пространств, уменьшение административных сложностей, улучшение координации между действующими субъектами и рост инвестиционной активности;

– осуществляется в ЕС на основе экосистемного подхода в соответствии с Рамочной директивой по морской стратегии 2008 г. (Marine Strategy Framework Directive), которая определяет правила действий применительно к морской природоохранной политике Европейского союза;

– определяет организацию управления прилегающими морскими и океанскими акваториями, осуществляемого в интересах ведения морской экономической деятельности;

– позволяет осуществлять регулирование межотраслевых конфликтных ситуаций в акваториях;

– предусматривает зонирование морских и океанских акваторий с целью их использования в качестве военных полигонов (military training areas) в соответствии со статьей 8 Директивы 2014/89/ЕС;

– поощряет расширение трансграничного сотрудничества между государствами-членами Европейского союза и другими странами в различных видах морской деятельности и природоохранных мероприятиях;

– является элементом долгосрочной концепции «голубого роста» (Blue Growth), которая реализуется в ЕС с 2012 г. в рамках развития «голубой экономики» (Blue Economy). Концепция «голубого роста» рассматривается как морская составляющая стратегии «Европа 2020» и связана с освоением пространств и ресурсов Мирового океана;

– рассматривается Европейским союзом как одно из средств, обеспечивающих участие ЕС в процессе совершенствования международной системы управления океанами.

В марте 2017 г. в Париже состоялась вторая международная конференция по МПП (2nd International Conference on marine/maritime spatial planning), организованная Генеральным директоратом Европейской комиссии по морским делам и рыболовству (Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, DG MARE) совместно с Межправительственной океанографической комиссией ЮНЕСКО. В мероприятии приняли участие представители

[1] European Parliament, Council of the European Union (2014), Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning, [Online], available at: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32014L0089 (Accessed 1 February 2018).

ЕС, США, Китая, Австралии, Южной Кореи и других приморских стран. По итогам конференции была принята совместная дорожная карта по ускорению процессов МПП во всем мире (Joint Roadmap to accelerate Maritime/Marine Spatial Planning processes worldwide).

В ходе конференции эксперты выразили мнение, что при условии сохранения текущих темпов развития морские пространственные планы могут к 2030 г. охватить третью часть всех исключительных экономических зон в мире. Сейчас они охватывают около 10%.

Европейский союз, по оценкам Всемирного фонда дикой природы, сделанным в 2014 г., обладает самой большой в мире суммарной площадью исключительных экономических зон государств-членов – 24,5 млн кв км. Это составляет около 17% от общемировой суммарной площади исключительных экономических зон[1]. В случае выполнения положений Директивы 2014/89/ЕС на эту площадь будут распространяться морские пространственные планы 23-х приморских стран-членов ЕС.

Дальнейшее внедрение МПП в мировую практику поднимает перед ЕС и действующими в этой области субъектами вопросы о возможностях расширения его дальнейшего использования, в том числе:

– для разработки трансграничного морского пространственного плана для Арктики (с учетом изменения климата и повышения доступности Северного Ледовитого океана);

– для управления зонами в открытом море;

– для достижения целей глобального управления Мировым океаном[2].

Информационная поддержка морского пространственного планирования в ЕС

Одним из основных принципов развития МПП в Евросоюзе, изложенных в Сообщении Европейской комиссии 2008 г. «Дорожная карта для морского пространственного планирования: достижение общих принципов в ЕС»[3], является принцип открытости. В Европейском союзе большое внимание уделяется доступности и открытости информации о ходе планирования морских пространств в странах ЕС.

Отсутствие своевременной актуальной информации о состоянии дел в области МПП затрудняет организацию отраслевого взаимодействия и координацию морской хозяйственной деятельности государств-членов ЕС в таких сферах как аквакультура, морское промышленное рыболовство, геологическая разведка, разработка и добыча полезных ископаемых, производство энергии, морские грузовые и пассажирские перевозки. Кроме того, отсутствие сведений о состоянии национального МПП может стать существенным препятствием для организации безопасного мореплавания в прилегающих морских и океанских акваториях. Данное положение также справедливо для контроля природоохранных объектов и охраняемых территорий, районов проведения научных исследований, *военных учений*, прокладки подводных кабелей и трубопроводов, а также регламентации морского прибрежного туризма.

---

[1] Эйлер Чарльз Н. (2014).

[2] 2nd International Conference on marine/maritime spatial planning 15 – 17 March 2017, Paris, France, [Online], available at: http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002608/260881E.pdf (Accessed 8 February 2018).

[3] European Commission (2008), Communication from the Commission Roadmap for Maritime Spatial Planning: Achieving Common Principles in the EU COM (2008) 791 final, 25.11.2008.

Государства-члены Европейского союза находятся на разных этапах разработки и развития МПП, а также его нормативного и правового сопровождения. Данные о развитии МПП в ЕС собираются и представляются на официальных информационных ресурсах ЕС. В первую очередь – в базе данных законодательства Европейского союза, где публикуются сведения о принятых и находящихся в процессе принятия законодательных актах ЕС. Кроме того, функционирует тематическая веб-платформа Европейского союза (The European Maritime Spatial Planning Platform), которая финансируется Генеральным директоратом Европейской комиссии по морским делам и рыболовству, и выступает в качестве центральной информационно-коммуникационной площадки для обмена тематической информацией. Здесь представлены сведения о текущем положении в области МПП в странах-членах ЕС, имеющих выход к морю.

Заключение

Морское пространственное планирование следует рассматривать как новую технологию пространственного управления, развитие и совершенствование которой является общемировой тенденцией.

Планы приморских государств по развитию морехозяйственной деятельности в морских и океанских акваториях в настоящее время охватывают почти 10 % исключительных экономических зон в мире. По прогнозам, при условии сохранения текущих темпов развития МПП к 2030 г. данные планы могут охватить третью часть всех исключительных экономических зон мира. При этом в Европейском союзе при выполнении государствами-членами ЕС требований Директивы 2014/89/ЕС «О создании основы для планирования морских пространств» к 2021 г. морскими пространственными планами будет охвачено 17% исключительных экономических зон мира.

Важную роль в развитии МПП играет Межправительственная океанографическая комиссия ЮНЕСКО, работа которой в данной сфере выстраивается в тесном взаимодействии с органами управления Европейского союза. Примером такого взаимодействия является проведение совместной международной конференции по МПП, организованной Европейской комиссией совместно с ЮНЕСКО, в которой приняли участие представители ЕС, США, Китая, Австралии, Южной Кореи и других приморских стран. Практическим итогом конференции стало принятие соответствующей дорожной карты.

Европейский союз является одним из основных акторов в продвижении практики планирования морских пространств. МПП – это часть комплексной морской политики Европейского союза, обеспечивающей устойчивое управление морской деятельностью в прилегающих морских и океанских акваториях, а также их безопасное использование.

Действующая организация мероприятий МПП, установленная Директивой 2014/89/ЕС, позволяет осуществлять управление и контроль действий государств-членов ЕС, связанных с использованием ими прилегающих акваторий. Эффективность данного механизма обеспечивается путем определения конкретных критериев пространственного управления и контроля их выполнения за счет использования стандартных показателей, общих для всех участников.

Отмечается высокий уровень доступности и открытости информации о ходе развития МПП в странах ЕС, в том числе в части национальных законодательств и морских пространственных планов. Важную роль играет информационная поддержка Европейской комиссии, в том числе использование информационно-коммуникационной платформы для обмена информацией между государствами-членами Евросоюза.

Список литературы

Эйлер Чарльз Н. (2014), «Обзор мирового опыта в области морского пространственного планирования», по адресу URL: https://www.academia.edu/ (дата обращения 1.02.2018).

UNESCO (2007), Visions for a Sea Change, Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning, [Online], available at: http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001534/153465e.pdf (Accessed 3 March 2018).

UNESCO (2009), Marine spatial planning. A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-based Management, [Online], available at: http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186559e.pdf (Accessed 11 March 2018).

The World Ocean Observatory (2018), Ocean Zoning, [Online], available at: http://worldoceanobservatory.org/newsletter/world-ocean-observer-ocean-zoning (Accessed 1 March 2018).

С. Д. Митягин (2012), Морское планирование – новое направление пространственной организации Российской Федерации, *Вестник «Зодчий XXI век»*, № 4 (45), Издательство «Зодчий», pp. 80-83.

European Parliament, Council of the European Union (2014), Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32014L0089 (Accessed 1 February 2018).

2nd International Conference on marine/maritime spatial planning 15 – 17 March 2017, Paris, France. [Online], available at: http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002608/260881E.pdf (Accessed 8 February 2018).

European Commission (2008), Communication from the Commission Roadmap for Maritime Spatial Planning: Achieving Common Principles in the EU COM (2008) 791 final, 25.11.2008.

References

EHjler CHarl'z N. (2014), «Obzor mirovogo opyta v oblasti morskogo prostranstvennogo planirovaniya», available at: https://www.academia.edu/ (Accessed 1 February 2018).

UNESCO (2007), Visions for a Sea Change, Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning, [Online], available at: http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001534/153465e.pdf (Accessed 3 March 2018).

UNESCO (2009), Marine spatial planning. A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-based Management, [Online], available at: http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186559e.pdf (Accessed 11 March 2018).

The World Ocean Observatory (2018), Ocean Zoning, [Online], available at: http://worldoceanobservatory.org/newsletter/world-ocean-observer-ocean-zoning (Accessed 1 March 2018).

S. D. Mityagin (2012), Morskoe planirovanie – novoe napravlenie prostranstvennoj organizacii Rossijskoj Federacii, Vestnik «Zodchij XXI vek», № 4 (45), Izdatel'stvo «Zodchij», pp. 80-83.

European Parliament, Council of the European Union (2014), Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning. [Online], available at: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32014L0089 (Accessed 1 February 2018).

2nd International Conference on marine/maritime spatial planning 15 – 17 March 2017, Paris, France. [Online], available at: http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002608/260881E.pdf (Accessed 8 February 2018).

European Commission (2008), Communication from the Commission Roadmap for Maritime Spatial Planning: Achieving Common Principles in the EU COM (2008) 791 final, 25.11.2008.

Prospects for improving marine spatial planning in the EU

Author. Kolesnikova M., Department of the Black sea – Mediterranean studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, 125009. **e-mail**: kml2007@mail.ru.

Abstract: Marine spatial planning is designed for management organization of economic activities in the marine and ocean waters and sustainable use of marine and coastal resources based on the ecosystem approach. An important role in its development is played by the Intergovernmental Oceanographic Commission of UNESCO, whose work in this area is built in close cooperation with the governing bodies of the European Union. Directive 2014/89/EC obliges coastal member states of the European Union to appoint the responsible authorities and to enact laws, regulations and administrative provisions necessary to carry out its installations and the development of marine spatial planning in the EU in the period before 18 September 2016. The attention that the European Union gives to the planning of economic activities in the surrounding marine and ocean areas demonstrates the growing importance of the maritime component in the EU's foreign and domestic policy.

Keywords: marine spatial planning, Intergovernmental Oceanographic Commission UNESCO, the European Commission, the European Union, Integrated Maritime Policy