

# МОРСКОЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

## **Алексей Михайлович Коновалов**

ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ ПО  
НАУКЕ ОТДЕЛЕНИЯ "МИРОВОЙ ОКЕАН  
И АРКТИКА" ФГБНИУ "СОВЕТ ПО  
ИЗУЧЕНИЮ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ"  
МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ И РАН



МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ УЧАСТИИ ФГБНИУ "СОВЕТ ПО ИЗУЧЕНИЮ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ" МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ И РАН ПРОВОДИТ МАСШТАБНУЮ РАБОТУ ПО РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА №172-ФЗ "О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ". ПРИ ЭТОМ МИНИСТЕРСТВО АКТИВНО ВЗАИМОДЕЙСТВУЕТ СО ВСЕМИ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СУБЪЕКТАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ: ФЕДЕРАЛЬНЫМИ И РЕГИОНАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА, ДЕЛОВЫМИ КРУГАМИ, В ПЕРВУЮ ОЧЕРЕДЬ В ФОРМАТЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОМИССИИ ПО ВОПРОСАМ РАЗВИТИЯ АРКТИКИ, А ТАКЖЕ МОРСКОЙ КОЛЛЕГИИ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

ПО НАШЕМУ МНЕНИЮ, МОРСКОЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ДОЛЖНО БЫТЬ ОРГАНИЧНО ВСТРОЕНО В СИСТЕМУ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ ВО ИСПОЛНЕНИЕ НОРМ УПОМЯНУТОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА. ИМЕННО ТАКОЙ ПОДХОД МЫ ПРЕДЛАГАЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНО ЗАКРЕПИТЬ И В ЗАКОНОПРОЕКТЕ "О МОРСКОМ (АКВАТОРИАЛЬНОМ) ПЛАНИРОВАНИИ".

## ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПРАКТИКИ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИБРЕЖНЫМИ ЗОНАМИ (КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ПРИМОРСКИХ ТЕРРИТОРИЙ И ПРИБРЕЖНЫХ АКВАТОРИЙ), ВКЛЮЧАЯ МОРСКОЕ (АКВАТОРИАЛЬНОЕ) ПЛАНИРОВАНИЕ

Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 года №2205-р, определяет одной из стратегических целей комплексный подход к планированию развития приморских территорий и прибрежных акваторий конкретных побережий страны “путем выделения их в отдельный единый объект государственного управления”, а вытекающей отсюда стратегической задачей – “разработку и реализацию 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”.

Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденная Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 года, среди приоритетных направлений и основных мероприятий выделяет разработку и апробацию моделей комплексного управления прибрежными зонами в арктических регионах. Пунктом 8 плана мероприятий по реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации 16 октября 2013 года, предусматриваются разработка и апробация моделей комплексного управления прибрежными зонами в арктических регионах.

Комплексный подход к развитию Арктической зоны Российской Федерации и, следовательно, прибрежных зон арктических регионов предусмотрен в государственной программе Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года”. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 года №1181-р, согласно которому эта государственная программа Российской Федерации была включена в перечень государственных программ Российской Федерации, первое из основных направлений ее реализации заключается в содействии комплексному социально-экономическому развитию Арктической зоны Российской Федерации.

Разработка и реализация программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий в качестве самостоятельного компонента комплексных стратегий и программ социально-экономического развития приморских субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Западного федерального округа, и программ развития приморских муниципальных образований предусмотрены Стратегией социально-экономического раз-

вития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2011 года №2074-р. Пунктом 2 плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2012 года №1939-р, поставлена задача разработки и реализации программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий.

Разработка и реализация программы комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий Ямало-Ненецкого автономного округа предусмотрены Стратегией социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2011 года №1757-р. Пунктом 31 плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 года №619-р, поставлена задача формирования программы комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий Ямало-Ненецкого автономного округа. Комплексная программа “Развитие приморских территорий и прибрежных акваторий Ямало-Ненецкого автономного округа на 2014–2016 годы” была утверждена постановлением Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 29 июля 2013 года №607-П.

Разработка и реализация программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий в качестве самостоятельного компонента комплексных стратегий и программ социально-экономического развития приморских субъектов Российской Федерации, входящих в состав Южного федерального округа, и программ развития приморских муниципальных образований предусмотрены Стратегией социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2011 года №1538-р. Пунктом 4 плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 года, утвержденно распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2012 года №507-р, поставлена задача разработки и реализации программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий.

## ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ РАЗРАБОТКИ МОДЕЛЕЙ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИБРЕЖНЫМИ ЗОНАМИ (КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ПРИМОРСКИХ ТЕРРИТОРИЙ И ПРИБРЕЖНЫХ АКВАТОРИЙ) АРКТИЧЕСКИХ РЕГИОНОВ

В мировой экономике и системе международных отношений продолжает возрастать значение Мирового океана и его высокоширотных районов, в первую очередь Арктики. Укрепляются тенденции к интенсификации международной

морской хозяйственной деятельности и вовлечению в экономический оборот ранее недоступных морских и прибрежных ресурсов, а также к наращиванию ударной мощи военно-морских сил. Развитые морские державы и интенсивно развивающиеся прибрежные государства сосредотачивают политические и административные усилия на консолидации управления и преодолении конфликтности между видами морской деятельности. Страны, обладающие правами на обширные акватории Мирового океана, приступили к модернизации морской политики, рассматривая национальную морскую деятельность как целостный объект управления.

В международном сотрудничестве отмечаются крупные, качественно новые инициативы, направленные на унификацию морской политики прибрежных государств и предусматривающие создание условий для перехода к глобальному комплексному управлению изучением, освоением и использованием пространств и ресурсов Мирового океана и прибрежных зон. На этом фоне возрастают соперничество и конкуренция в морской деятельности. В интересах повышения конкурентоспособности своих товаров и услуг на мировых рынках и собственных морехозяйственных комплексов в глобальной системе разделения труда ведущие морские державы используют широкий спектр мер прямого и косвенного экономического стимулирования, активно совершенствуют институциональную среду и институциональную инфраструктуру океанопользования, включая механизмы согласования интересов и стимулирования всех субъектов морской политики: государства, институтов гражданского общества, деловых кругов, науки, организаций, представляющих интересы коренных народов. Обостряется соперничество за освоение морских природных ресурсов, в первую очередь арктического континентального шельфа, что ведет к возникновению межгосударственных противоречий и споров. Истощение традиционных источников углеводородов, усиление борьбы за право обладания ресурсами континентального шельфа, резкое повышение экономического и военно-политического значения Северного Ледовитого океана сопровождаются нарастанием «морских и океанских» угроз.

В русле общемировых тенденций в России выстраивается система государственного стратегического планирования социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, в том числе в Мировом океане и Арктике. На базе программно-целевого подхода в России продолжается процесс разработки, актуализации и утверждения Правительством Российской Федерации федеральных целевых и государственных программ.

В результате использования отраслевого принципа – по завершении в 2013 году ФЦП «Мировой океан» – государственные программы Российской Федерации вступили в противоречие с основными положениями документов государственного стратегического планирования в области морской деятельности и социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации. Проблемы изучения, освоения и эксплуатации пространств и ресурсов Северного Ледовитого океана решаются в них разрозненно, фрагментарно и несистемно. Государственные и федеральные целевые программы не охватывают всего спектра задач, определенных Концепцией долгосрочного социально-эко-

номического развития Российской Федерации, Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации и другими общегосударственными основополагающими (основы государственной политики Российской Федерации в различных областях и сферах жизнедеятельности), доктринальными, концептуальными и стратегическими решениями. Проблематика управления прибрежными зонами (комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий) арктических регионов обусловлена и тем, что практически во всех региональных стратегических решениях преобладает ведомственный подход – характерная черта российской прогностики, которая отличается механическим суммированием отраслевых стратегий. В частности, морская деятельность не рассматривается в общесистемном единстве при всём многообразии ее функциональных видов, а такой подход способен лишь спровоцировать конфликты при освоении ресурсной базы акваторий. Конфликты могут возникнуть между отраслями морехозяйственного комплекса, например, в вопросе обладания одними и теми же ресурсами (финансовыми, интеллектуальными, трудовыми и т.д.) и физическими пространствами (приморскими территориями и прибрежными акваториями). Доминирование ведомственного подхода над комплексным ведет к росту межведомственной и межрегиональной конфликтности и соперничества, несогласованности при реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике и национальной морской политики, к ненужной конкуренции между отдельными видами морской деятельности и отраслями морехозяйственного комплекса. В частности, анализ приоритетов долгосрочного развития рыбопромышленного и топливно-энергетического комплексов России в Арктике (включая добычу минеральных и энергетических ресурсов Северного Ледовитого океана) позволяет уверенно прогнозировать назревающий конфликт между двумя видами деятельности – промышленным рыболовством и освоением нефтегазовых месторождений на континентальном шельфе – в споре за одни и те же акватории. Дело в том, что практически все намеченные недропользователями инвестиционные площадки и проекты акваториально почти полностью совпадают с районами нерестовой миграции и нагула водных биоресурсов, особенно ценных промысловых видов гидробионтов. Усугубляется конфликт между развитием морского туристско-рекреационного бизнеса в Арктике и развитием морепромышленного производства в целом. Проявляется конфликтность в использовании территорий и акваторий в хозяйственных, военно-стратегических и оборонных целях.

В течение последнего десятилетия Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации, Государственной комиссией по вопросам развития Арктики приняты основополагающие документы и решения, направленные на совершенствование и комплексное развитие морской деятельности России. На решение этой задачи прямо нацеливают поручения Правительства Российской Федерации. Так, в Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года поставлена 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. Дальнейшее нормативное закрепление эта практика нашла в планах реализации стратегий социально-экономического развития федеральных округов, утвержденных распоряжениями Правительства Российской Федерации. Эффективное решение таких задач может быть увязано с морским пространственным планированием (далее – МПП). МПП представляет собой аналог схем территориального планирования для акваторий (своего рода схемы акваториального или бассейнового планирования).

МПП получило распространение в Европе с 90-х годов прошлого века и к настоящему времени прочно вошло в практику в странах Евросоюза, в США, Японии, Китае, Индии, Бразилии и др. Идея новой морской политики подхватывается многими государствами, имеющими выход к Северному Ледовитому океану. В ней определяются меры военной, транспортной, энергетической и продовольственной безопасности, эффективного и рационального управления морскими ресурсами, комплексного развития глобальной и локальной экономики, а также устойчивого социально-экономического роста арктических регионов, отдельных территорий и поселений при условии сохранения экологического равновесия.

Изначально МПП развивалось как инструмент рационального развития и сохранения биологического разнообразия морского пространства. Первоначально основным инструментом МПП было функциональное зонирование акваторий. Разработка соответствующих планов и схем во многом стимулировалась международными организациями. Позднее МПП стали применять в районах с наиболее острыми конфликтами между разными пользователями морского пространства. Сегодня эта концепция вобрала в себя все подходы, доказавшие свою эффективность по мере развития.

В целом проблема комплексного развития морской деятельности, включая внедрение механизмов и инструментов МПП, чрезвычайно актуальна. Бесспорным лидером здесь в настоящее время выступает Европейский союз, где в отдельных странах (Швеция, Дания, Германия и др.) вопрос прорабатывается уже более 10 лет на национальном уровне. В настоящее время наблюдается резкий всплеск интереса к этому процессу в Европе, Северной Америке, Австралии и Китае. Он обусловлен интенсификацией морехозяйственной деятельности, объективно ведущей к росту конфликтов между участниками и интересантами, а также к появлению новых видов этой деятельности, таких как морской туристско-рекреационный бизнес, аква- и марикультура, возобновляемая энергетика морского происхождения. В странах экономического авангарда повсеместно происходят разработка стратегических и программных решений, законодательное и нормативное правовое закрепление практики комплексного развития морской деятельности с использованием МПП.

Правительством Норвегии был утвержден комплексный план управления норвежской частью Баренцева моря в целях сохранности качества и функций экосистем. План предусматривает разрешение конфликтов между хозяйст-

венной деятельностью и охраной окружающей среды; продолжение развития сложившихся управленческих мер, регулирующих различные виды деятельности; приоритетное решение природоохранных задач; расширение международного сотрудничества.

В 2005 году в Нидерландах разработана методология МПП голландского сектора Северного моря, продиктованная экономическим ростом и увеличением деловой активности (развитие ветровой энергетики, добыча полезных ископаемых, марикультура, увеличение потока туристов, необходимость организации новых особоохраняемых природных зон). Принципы и механизмы МПП закреплены в комплексном плане развития Северного моря до 2015 года. Его цели – создание экологически безопасной и устойчивой морской среды, привлечение дополнительных инвестиций и реализация морехозяйственных бизнес-проектов, формирование эффективного инструмента пространственного управления.

Бельгия одной из первых в Европе в сжатые сроки разработала документацию МПП. Основной причиной, по которой страна включилась в процесс формирования системы МПП, стали развитие ветровой электроэнергетики в открытом море и международные обязательства по охране биоресурсов и экосистем. Кроме того, МПП в Бельгии преследует такие цели, как установление границ особоохраняемых зон, реализация планов по добыче песка и гравия, управление различными видами хозяйственной деятельности, оказывающей влияние на морские экосистемы. Схема МПП Бельгии была разработана в 2003 году.

МПП в Германии основывается на федеральном законе о планировании землепользования, применение которого было расширено на акватории. МПП здесь базируется на принципах укрепления экономического потенциала путем упорядоченного пространственного развития и оптимизации использования морских пространств, защиты морской экосистемы от загрязнения.

В 2006 году в Португалии была принята национальная стратегия морской деятельности, в 2009 году – национальная стратегия комплексного управления прибрежными зонами. В соответствии с этими документами на протяжении последних 3 лет разрабатывается морской пространственный план акваторий, находящихся под юрисдикцией страны. При планировании использования акваторий кроме традиционных видов морской деятельности, к которым относятся рыболовство и судоходство, значительная роль отводится выработке электроэнергии путем использования возобновляемых источников – ветра и волн.

В 1997 году Государственная администрация по вопросам океанов Китайской Народной Республики предложила разработать закон об управлении морскими акваториями, который вступил в силу 1 января 2002 года. Закон предусматривает, что любое использование морских пространств должно соответствовать схеме морского функционального зонирования, утвержденной государством. После обширного сбора данных, активных исследований и многочисленных консультаций схема национального морского функционального зонирования была представлена в Государственный совет КНР и утверждена 22 августа 2002 года. Ее реализация выступает основой для создания региональ-

ных планировочных систем и схем комплексного развития и сохранения морских пространств Китая.

С начала 2000 года Австралия начала разрабатывать концепцию “морской биорегионализации” в качестве основы для развития МПП. Биорегионализация направлена на описание пространственных структур экосистем в масштабах соответствующих схем МПП. В 2005 году правительство страны приняло программу регионального МПП, разработанную на основе закона об охране окружающей среды и сохранения биоразнообразия в Австралии. В соответствии с этим законодательным актом главными принципами документов МПП выступают сохранение и защита морских пространств.

Хорошо известным примером МПП как средства сохранения природных экосистем выступает национальный морской заповедник на архипелаге Флорида-Кис в юго-восточной части США. Цель МПП в этом заповеднике – защита и сохранение ценных компонентов экосистемы для того, чтобы район с высоким уровнем экологической значимости мог развиваться естественным образом, при минимальном воздействии человека. В заповеднике были выделены зоны различной степени защищенности:

- особоохраняемые природные территории;
- экологические резерваты;
- районы природопользования.

В Европе интегрирующую роль в разработке и реализации МПП играет ряд международных организаций:

- HELCOM (Хельсинская комиссия – комиссия по защите окружающей среды Балтийского моря);
- VASAB (Vision and Strategy around the Baltic Sea – Концепция и стратегия региона Балтийского моря);
- ICES (Международный совет по исследованию моря);
- OSPAR (Защита и сохранение Северо-Восточной Атлантики и ее ресурсов).

Основные цели МПП на Балтике:

- здоровая морская окружающая среда;
- согласованная панбалтийская энергетическая политика;
- безопасный, чистый и эффективный морской транспорт;
- устойчивое рыболовство и аквакультура.

До недавнего времени в Российской Федерации аналитическая работа не велась ни на техническом, ни на законодательном уровне, а нормативная методическая база МПП попросту отсутствовала. На сегодняшний день проблематика МПП находит поддержку в Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, Минэкономразвития России, в других федеральных органах исполнительной власти.

В рамках действующей с 1992 года программы VASAB проводится работа по гармонизации подходов к МПП на международном уровне с целью выработки единых принципов и технологий МПП в различных странах Балтийского региона. Поскольку Россия имеет выход к Балтийскому морю, а в 2012–2013 годах председательствовала в VASAB, она также интенсифицирует свое участие в этой работе, чтобы содействовать интеграции в общую морскую экономическую систему, с одной стороны, и обеспечить свои национальные интересы – с другой. Детальные и масштабные разработки в области перспективного использования Балтийского моря (равно как и Баренцева) выполняются

странами Евросоюза самостоятельно, исходя из собственных интересов. В скором времени может возникнуть следующая ситуация: развитие акваторий большинства омывающих Россию морей (в первую очередь арктических) будет спланировано за рубежом, а Российской Федерации придется потратить значительные усилия для отстаивания своих национальных интересов, даже, казалось бы, бесспорных. Кроме того, вследствие отсутствия в России законодательных и нормативных правовых основ МПП не исключено, что в своих разработках зарубежные партнеры начнут распространять собственные законодательные нормы на акватории, находящиеся под юрисдикцией Российской Федерации. В отдельных случаях для оптимизации использования исключительной экономической зоны некоторые страны, например Норвегия, пользуясь пробелами в международном законодательстве, производят планирование акваторий нейтральных (международных) вод. При этом предполагается, что в ближайшие годы опыт пространственного планирования Балтийского моря будет распространен на акватории других морей.

В этой связи разработка и осуществление программ комплексного управления прибрежными зонами (комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий) российских арктических регионов будут содействовать повышению эффективности государственного управления морской деятельностью России. МПП должно способствовать рационализации эксплуатации пространств и ресурсов Мирового океана, комплексному развитию морского сегмента региональной и глобальной экономики, социально-экономическому росту арктических регионов и приморских территорий. Положительными последствиями имплементации МПП являются:

- возможность активизации диффузии перспективных институциональных, организационных и технологических инноваций, интенсивного их внедрения в морскую деятельность;
- перспектива массивного привлечения в морехозяйственный комплекс инвестиций и предотвращения загрязнения морской среды;
- расширение знаний о природе Мирового океана на основе тесного сотрудничества национальных правительственных структур, представительных институтов гражданского общества, науки, бизнеса и коренных народов Севера.

Помимо сглаживания конфликтных интересов субъектов морской политики на межгосударственном и внутристрановом уровнях, в рамках комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий и МПП решаются вопросы экологической совместимости хозяйственной деятельности и социально-экономического развития приморских территорий и прибрежных акваторий. При этом такие программы и схемы позволяют применить региональные стратегии социально-экономического развития в более широком контексте (макрорегиональном, общероссийском, глобальном), учесть не только внутренние, но и внешние факторы, в том числе случайные, выявить драйверы устойчивой социально-экономической динамики, обеспечить переход от площадного к узловому (кластерному) управлению.

## КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ РАЗВИТИЯ ПРИБРЕЖНЫХ ЗОН (ПРИМОРСКИХ ТЕРРИТОРИЙ И ПРИБРЕЖНЫХ АКВАТОРИЙ)

Во исполнение Морской доктрины Российской Федерации и Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации, отраслевых документов государственного стратегического планирования Министерством экономического развития Российской Федерации сформированы Методические рекомендации по разработке прибрежно-морского компонента Стратегии социально-экономического развития



**РИС. 1. УПРОЩЕННАЯ ПРИНЦИПИАЛЬНАЯ СХЕМА КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА УРОВНЕ ПРИМОРСКИХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ОПРЕДЕЛЕНИЕМ МЕСТА МОРСКОГО (АКВАТОРИАЛЬНОГО) ПЛАНИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ**

приморского субъекта Российской Федерации. Далее необходимы разработка и реализация программ комплексного управления прибрежными зонами (комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий), которые примыкают к внутренним морским водам и/или территориальному морю Российской Федерации. Эти программы должны наследовать стратегические направления развития, обособленные в прибрежно-морском компоненте.

В рамках создания единой модели комплексного управления морской деятельностью целесообразно формирование законодательных основ разработки схем акваториального (морского пространственного) планирования, в ко-

торых будет обеспечено пространственное отображение стратегических и программных решений, предусмотренных в прибрежно-морских компонентах и программах комплексного управления прибрежными зонами (комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий). МПП выступает аналогом территориального планирования. Оно обеспечивает возможность системного и долгосрочного использования морской среды человеком путем более рациональной и эффективной организации побережья и морского пространства. Именно такой подход способен обеспечить преемственность сквозного учета специфики приморского положения того или иного субъекта Российской Федерации в системе государственного стратегического планирования социально-экономического развития (рис. 1).

Предлагаемая модель требует законодательного и нормативного правового регулирования перераспределения полномочий между федеральным центром, приморскими субъектами Российской Федерации и муниципалитетами в области изучения, освоения и эксплуатации пространств и ресурсов прибрежных акваторий Мирового океана (на первом этапе – как объектов совместного ведения в рамках действующих полномочий). При этом модель может вписаться в государственную программу Российской Федерации “Региональная политика и федеративные отношения”, предусматривающую внесение изменений в следующие правовые акты:

- Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и иные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования федеративных отношений, в том числе в целях оптимизации механизмов и условий делегирования полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации;
- Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и иные законодательные акты Российской Федерации в части оптимизации системы полномочий органов местного самоуправления, повышения эффективности участия граждан в осуществлении местного самоуправления, а также совершенствования механизмов межмуниципальной кооперации.

Соответствующую модель целесообразно отразить в проекте федерального закона “О морском (акваториальном) планировании”.

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ СФЕРЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В проекте федерального закона “О морском (акваториальном) планировании”, по нашему мнению, целесообразно отразить:

- место данного закона в системе российского законодательства;
- роль и место морского (акваториального) планирования в системе комплексного управления

морской деятельностью, включающей прибрежно-морские компоненты стратегий социально-экономического развития приморских субъектов Российской Федерации, программы комплексного управления прибрежными зонами/комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий и увязанной с общегосударственной системой стратегического планирования социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности;

- полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления в области комплексного развития морской деятельности, включая морское (акваториальное) планирование;
- меры по координации комплексного развития морской деятельности, государственному управлению, регулированию и стимулированию;
- технологии морского (акваториального) планирования.