

# Береговое и морское пространственное планирование на Балтике

С. В. ВИКТОРОВ, глав. науч. сотрудник НИЦ экологической безопасности РАН, профессор СПбГУ

Б. П. УСАНОВ, профессор СПбГАСУ, советник председателя Комитета по транспортно-транзитной политике правительства Санкт-Петербурга



**В связи с активной хозяйственной деятельностью человека в прибрежных зонах и в море обостряется проблема защиты морских экосистем. В связи с этим особую актуальность обретают вопросы, связанные с морским и береговым пространственным планированием. Они все чаще обсуждаются на региональных конференциях, их решение входит в план деятельности международных и межправительственных экологических организаций.**

В проекте программы международного «Года Финского залива – 2014» планирование морской среды названо первым среди пяти приоритетных направлений исследований [1; 2].

## Исторический аспект

В течение нескольких последних лет Межправительственная океанографическая комиссия (МОК) ЮНЕСКО и программа «Человек и Биосфера» занимаются морским пространственным планированием (МПП), чтобы контролировать морскую среду исходя из экосистемного принципа. В ноябре 2006 г. МОК организовала первое международное совещание по МПП, в 2007 г. был выпущен технический отчет ЮНЕСКО «Visions for a Sea Change» («Предположения об изменениях моря»), в 2008 г. международный журнал Marine Policy посвятил МПП специальный выпуск. В 2009 г. ЮНЕСКО опубликовала документ «Marine Spatial planning: A Step-by-Step Approach towards Ecosystem-based Management» («Морское пространственное планирование: шаг за шагом к управлению, ориентированному на экосистему»), где присутствует такое определение: «Морское пространственное планирование — это общественный процесс анализа и учета пространственного и временного распределения активности людей в морских районах с целью достижения экологических, экономических и социальных целей, которые были определены в ходе общественного процесса».

МПП как отдельное направление не вошло в план действий Хельсинкской комиссии (ХЕЛКОМ) по Балтийскому

морю. Впервые свою озабоченность по этому поводу мы высказали в выступлении на Международном экологическом форуме «День Балтийского моря» в марте 2007 г., а повторно — в 2010 г. [3]. 15 ноября 2007 г. была принята Рекомендация ХЕЛКОМ 28Е/9 относительно развития широкомасштабных принципов МПП применительно к Балтийскому морю, которая соотносится с действующим международным законодательством. Рекомендация призывает страны, подписавшие Хельсинкскую конвенцию, заполнить пробелы в пространственных данных, например по морскому и береговому биоразнообразию, природным ресурсам, использованию суши и моря, демографии, транспорту, судоходству, и обеспечивать ХЕЛКОМ и другие заинтересованные стороны необходимой информацией для широкомасштабного берегового и морского пространственного планирования (БМПП). При этом база данных ХЕЛКОМ должна совмещаться с базой данных Европейского агентства по окружающей среде. В Рекомендации ХЕЛКОМ 28Е/9 упомянута Рекомендация ВАСАБ относительно пространственного планирования береговой зоны в регионе Балтийского моря.

Межправительственная организация ВАСАБ (VASAB, Vision And Strategies Around Baltic) была создана в августе 1992 г. на конференции министерского уровня в Карлсруне (Швеция), где для разработки документа «Vision and Strategies for the Baltic Sea Region 2010» («Предположения и стратегии для Балтики») была назначена группа экспертов. На третьей конференции, проходившей 7–8 декабря 1994 г. в Таллине, принят документ «VASAB 2010. Towards a

Framework for Spatial Development in the BSR» («На пути к структуре пространственного планирования в Балтийском регионе»). В 1996 г. был опубликован доклад «From Vision to Action» («От предположений к действию»). В ВАСАБ, являющейся форумом для обмена мнениями по вопросам стратегического планирования в регионе Балтийского моря, состоят 11 государств, в том числе Россия. Нашу страну представляет Министерство регионального развития РФ; кроме того, от Санкт-Петербурга присутствует «Леонтьевский центр», от Калининграда — Министерство экономики правительства области, от Пскова — комиссия по вопросам собственности администрации области.

20 мая 2010 г. на министерской встрече ХЕЛКОМ в Москве было принято решение о создании совместной рабочей группы по ХЕЛКОМ и ВАСАБ по МПП (Joint Working Group on maritime spatial planning — HELCOM-VASAB MSP WG). Группа учреждена 21 октября 2010 г. Заметим, что, на наш взгляд, в названии группы необоснованно опущено слово «береговое», что противоречит духу Рекомендации ХЕЛКОМ 28Е/9 и директивным документам ЕС. Планировалось, что деятельность совместной группы будет направлена на разработку и применение в регионе Балтийского моря набора совместных ХЕЛКОМ-ВАСАБ широкомасштабных трансграничных принципов морского пространственного планирования.

Научно-практическое направление БМПП оформляется законодательно. Так, в 2009 г. целевая рабочая группа при президенте США разработала проект рамочного документа по организации эффективного БМПП, где определен термин «береговое и морское пространственное планирование», уточнены вопросы, касающиеся соответствия БМПП национальному и международному законодательству, определены требования в части научного сопровождения, интеграции данных, исследований, управления и доступа к материалам БМПП, а также директив-



ные сроки разработки и реализации мероприятий [6]. Документ определяет государственную политику в области берегового и морского пространственного планирования. В самом его названии подчеркивается понимание неразрывной связи обоих процессов со стороны законодательного органа США.

В нашей стране много лет велось территориальное планирование и формирование природно-территориальных комплексов и систем. В 1980-х гг. в СССР была разработана Градостроительная концепция бассейна реки Волга, на территории которого проживало 60 млн человек. В 1990-е гг. в Санкт-Петербурге пытались использовать голландский опыт интегрального управления береговой зоной и интегрального управления водными ресурсами применительно к водной системе Ладожское озеро — река Нева — восточная часть Финского залива. Интересная информация накоплена в ходе проектирования и сооружения морского торгового порта Усть-Луга. Наконец, в 1987 г. разработаны четкие стратегические предложения по БМПП применительно к российским секторам Балтийского моря.

На XIII Международном экологическом форуме «День Балтийского моря» (Санкт-Петербург, 21–23 марта 2012 г.) прошел круглый стол «Морское пространственное планирование как инстру-

мент комплексного управления морскими регионами для рационального использования ресурсов и охраны природы». Его участники обменялись мнениями по поводу применения концепции МПП не только на Балтике, но и в целом в РФ.

### **Морское пространственное планирование в проекте ФЦП по оздоровлению Балтики**

Экспертная рабочая группа петербургских специалистов, созданная 8 апреля 2009 г. Комитетом по транспорту ассоциации «Северо-Запад», в 2009–2010 гг. разработала предложения по составу раздела «Деятельность на море» проекта Федеральной целевой программы «Оздоровление экологической обстановки в бассейне Балтийского моря на период до 2020 г.».

В разделе рассматриваются проблемы безопасности мореплавания, обеспечения чистоты акватории, мониторинга акватории и береговых зон, различные аспекты портовой деятельности [5].

Предложения были представлены в марте 2010 г. на XI Международном экологическом форуме «День Балтийского моря», одобрены участниками круглого стола «На пути к более чистому и более безопасному Балтийскому морю».

Запланированы четыре комплексных проекта:

- «Исключение случаев нелегального сброса загрязнений всех видов с судов

и морских нефтяных платформ, включая модернизацию системы обращения с зараженными грунтами, возникающими при проведении гидротехнических работ в портах, на судоходных трассах и в береговой зоне, модернизацию системы управления судовыми балластными водами и осадками»;

- «Российский морской и речной транспорт в бассейне Балтийского моря, эксплуатируемый без аварий, приводящих к загрязнению окружающей среды»;

- «Обеспечение достаточности средств реагирования в аварийных ситуациях, включая проблемы технического оснащения, авиакосмического мониторинга и создания международных центров обучения и тренировок кадров»;

- «Учет принципов пространственного планирования, „средового подхода“, устойчивого развития и экологической безопасности при проектировании новых, реконструкции и расширении существующих портовых комплексов и других объектов в береговой зоне российского сектора Балтийского моря».

Ранее мы уже знакомили специалистов с общим содержанием проекта [5]. Здесь приводим полный (за исключением финансовых показателей), проект четвертого раздела программы, направленной непосредственно на внедрение принципов БМПП в регио-

не Балтийского моря (см. врезку справа). Он представляет интерес не только с исторической точки зрения. Возвращение к обсуждению проекта, а также учет имеющегося в нашей стране многолетнего опыта территориального планирования могли бы способствовать успешной работе не только российских организаций по направлению БМПП.

### Морское пространственное планирование в Финском заливе

В рамках масштабных реализуемых и планируемых градостроительных и транспортных проектов по обустройству Финского залива проведены и намечены гидротехнические работы по намыву новых территорий, созданию новых объектов транспортной инфраструктуры, включая глубоководные судходоходные каналы. В числе этих проектов:

- пассажирский терминал и проект «Морской фасад» в целом;
- аванпорт Бронка;
- намыв территории севернее Лисьего Носа против Сестрорецка;
- порт Усть-Луга;
- группа проектов для острова Котлин [3].

Общая площадь новых намывных территорий может составить от 1170 до 2720 га. Экологические проблемы, которые могут возникнуть при строительстве таких крупных гидротехнических объектов, как «Морской фасад», Усть-Лужский порт, порт Приморск и др., подробно освещались во многих докладах российских и зарубежных специалистов на международных экологических форумах «День Балтийского моря». Таким образом, при рассмотрении новых крупных проектов в Финском заливе и уже одобренных проектов следует признать необходимым использование принципов БМПП, методологии анализа береговых природно-технических систем и современных методов анализа рисков.

В упомянутых докладах [3, 4] обосновывается необходимость использования принципов пространственного планирования в российской части Финского залива, поскольку расширение и строительство морских портов в городских поселениях, создание транспортных связей портов, намыв новых территорий требуют научно обоснованного БМПП. Отметим, что БМПП предполагает учет природных и антропогенных факторов воздействия на морские и береговые экосистемы, наличие общедоступных баз данных и баз

## Фрагмент «Деятельность на море» проекта Федеральной целевой программы «Оздоровление экологической обстановки в бассейне Балтийского моря на период до 2020 г.»

### Обоснование необходимости выполнения проекта (2010–2020 гг.)

Устойчивое, экологически безопасное и контролируемое развитие портовых комплексов в российских секторах Балтийского моря осложнено расположением некоторых портов внутри городских агломераций различного размера и сложности. Отсутствие федерального закона о береговой зоне РФ негативно отражается на развитии взаимовыгодного сотрудничества предприятий разной формы собственности в прибрежных водах и территориях. В РФ недостаточно развита школа пространственного планирования применительно к морским и береговым природно-техническим системам. Архитектурно-планировочные решения, используемые при проектировании создаваемых и при расширении существующих портовых комплексов, игнорируют системный и «средовый» подходы и являются объектом обоснованной критики. Между тем 14 декабря 2009 г. в США опубликован стратегический документ, определяющий долгосрочную политику государства в отношении морского и берегового пространственного планирования. Документ, разработанный группой специалистов по поручению Белого дома, определяет отношения между органами федерального, штатного и локального уровня США по всем видам деятельности в переходной зоне «вода – суша». Опыт создания этого документа целесообразно учесть при разработке федерального закона о береговой зоне РФ.

### Состав проекта (объекты плана)

1. Выполнение исследований, комплексная оценка экологического состояния и долгосрочных тенденций развития морских и береговых природно-технических систем в российских секторах Балтийского моря при соблюдении принципов пространственного планирования, «средового подхода», устойчивого развития и экологической безопасности и при безусловной гармонизации интересов населения и бизнеса (2011–2015 гг.).
2. Разработка и принятие закона о береговой зоне РФ (2011–2012 гг.).
3. Разработка и реализация в российских секторах Балтийского моря градостроительной документации по устойчивому контролируемому развитию агломераций, имеющих в своем составе природно-технические системы типа «порт плюс береговая зона», и генеральных планов городов с проектами планировок портовых зон (2011–2020 гг.).
4. Разработка целевой региональной программы по экологизации развития береговых зон Санкт-Петербурга (2011–2012 гг.).

### Ожидаемые результаты

1. Комплексная оценка экологического состояния и долгосрочных тенденций развития морских и береговых природно-технических систем в российских секторах Балтийского моря.
2. Утвержденный закон о береговой зоне РФ.
3. Реализованные в российских секторах Балтики генеральные планы устойчивого и контролируемого развития городских агломераций, имеющих в своем составе природно-технические системы типа «порт плюс береговая зона».

### Социальная, экономическая, экологическая эффективность проекта

Все четыре объекта инвестиционного плана направлены на гармонизацию интересов населения и бизнеса при развитии морских и береговых природно-технических систем типа «порт плюс береговая зона» в составе городских агломераций, с учетом признанных в развитых странах принципов интегрированного управления водными ресурсами. Целевая региональная программа по экологизации развития береговых зон Санкт-Петербурга явится прототипом для разработки аналогичных программ других береговых мегаполисов РФ.

Выполнение инвестиционного плана и внедрение его результатов в практику градостроительства в береговых зонах вблизи портовых комплексов позволит обеспечить архитектурно-ландшафтную привлекательность морских и береговых природно-технических систем, создать значительное число рабочих мест, обеспечить закрепление квалифицированных кадров моряков и портовых рабочих в условиях проживания в экологически безопасных и благоустроенных жилых зонах.

знаний, сформированных по результатам экологического мониторинга и моделирования. В этой части ситуация далека от благополучной.

Применение принципов МПП к морскому торговому порту Усть-Луга обусловлено его динамическим развитием, многофункциональностью и наличием генерального плана развития прилегающей территории [3; 7]. Это единственный российский порт Финского залива, имеющий такой план, поэтому целесообразно начать системное исследование российских портов Финского залива в контексте МПП именно с него.

К 2015 г. грузооборот порта Усть-Луга составит 170 млн т. 2018 г. общее количество перегрузочных комплексов должно вырасти до 19, а грузооборот порта достигнет 180 млн т [8]. Порт многофункционален: в 2011 г. он работал с 20 видами грузов. В настоящее время в порту действуют несколько терминалов, в том числе комплекс по перегрузке угля, универсальный перегрузочный комплекс, терминал по перевалке технической серы, автомобильно-железнодорожный паромный комплекс, многопрофильный перегрузочный комплекс «Юг-2» и лесной терминал «Фактор».

Мощности порта заставляют учитывать его воздействие на окружающую территорию и акваторию, принимая во внимание каждый вид грузов в отдельности и все их в совокупности.

Комплексное социально-экономическое развитие прилегающей территории включает в себя дальнейшее развитие морского торгового порта Усть-

Луга, формирование и развитие припортовой промышленно-производственной зоны, строительство нового поселения на 34,5 тыс. жителей. Реализация программы должна привести к формированию нового промышленно-экономического района федерального значения в Кингисеппском районе Ленинградской области.

Таким образом, морскую природно-хозяйственную (природно-техническую) систему «порт Усть-Луга», — с ее планами значительного (в 9 раз по сравнению с данными 2011 г.) увеличения грузооборота морского порта и создания нового города по кластерному принципу — целесообразно считать первоочередным объектом применения принципов БМПП в российской части Финского залива. С этой точки зрения не менее важно, что сейчас разворачивается неоправданная популяризация намыва в Невской губе.

Пространственное стратегическое планирование в сфере развития портов Финского залива актуально для всего Балтийского региона. Глава Министерства транспорта и связи Финляндии М. Кюлленен на семинаре «Логистика-2012» заявила, что министерство собирается разработать стратегию развития портовой отрасли, которая затронет систему платежей за пользование фарватерами, услуги ледокольного флота, портовую политику, а также адаптацию судоходства к ужесточению ограничений по выбросам серы в атмосферу. По словам министра, в Финляндии нет единой портовой политики. Она складывается из отдельных решений 60 различных портов, многие из которых —

частные и фактически находятся вне поля зрения государства [9].

В ближайшее время российским специалистам следует внимательно рассмотреть опыт территориального планирования в СССР, вернуться к обсуждению ошибочно отвергнутых предложений петербургских ученых в области БМПП на Балтике, изучить документы ХЕЛКОМ и ВАСАБ по МПП и проанализировать ход и результаты текущих российских и зарубежных региональных проектов в области морехозяйственной деятельности. В этом контексте целесообразно включить в состав совместной рабочей группы ХЕЛКОМ — ВАСАБ по МПП российских представителей, имеющих опыт пространственного планирования в морских районах. В ближайшее время нам предстоит выявить степень реальной новизны этого направления и истинную ценность его практических приложений.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Весикко Л. Трехстороннее Россия — Финляндия — Эстония сотрудничество по защите морской среды Финского залива — инициатива проведения Года Финского залива — 2014 // Наш общий Финский залив: сб. материалов науч. конф. СПбГУ, посвященной «Году Финского залива — 2014», 16 февр. 2012. СПб., 2012.
2. Викторов С. В. Береговое и морское пространственное планирование в Финском заливе на новом этапе // Наш общий Финский залив: сб. материалов науч. конф. СПбГУ, посвященной «Году Финского залива — 2014», 16 февр. 2012. СПб., 2012.
3. Викторов С. В., Рыбалко А. Е. Береговое и морское пространственное планирование — проекция на Финский залив // Сб. докладов XI Междунар. форума «День Балтийского моря», 22–24 марта 2010. СПб., 2010.
4. Усанов Б. А. Роль морского пространственного планирования в обеспечении устойчивого развития Санкт-Петербургской агломерации // Транспорт Российской Федерации. 2012. № 1.
5. Усанов Б. П., Викторов С. В. Россия на Балтике: на пути к безопасному и чистому морю // Мор. порты. 2010. № 3 (84).
6. Interim Framework for Effective Coastal and Marine Spatial Planning. White House, Washington: D. C., 2009.
7. Викторов С. В., Кулибаба В. В. Природно-хозяйственная система «порт Усть-Луга» как объект морского пространственного планирования // Наш общий Финский залив: сб. материалов науч. конф. СПбГУ, посвященной «Году Финского залива — 2014», 16 февр. 2012. СПб., 2012.
8. <http://morvesti.ru/news/index.php?news=13141> (дата обращения: 28 февр. 2012 г.).



Фото: СЕРГЕЙ ТЮРИН