

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ  
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3  
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07  
E-MAIL: europe@ieras.ru  
[WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU](http://WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU)



**INSTITUTE OF EUROPE  
RUSSIAN ACADEMY OF  
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3  
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07  
E-MAIL: europe-ins@mail.ru  
[WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU](http://WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU)

### **Аналитическая записка №13, 2018 (№109)**

## **Морское пространственное планирование в ЕС**

*Марина Колесникова*

научный сотрудник Отдела Черноморско-Средиземноморских исследований ИЕ РАН

***Аннотация.** 7 декабря 2017 г. Европейская комиссия решила передать в суд ЕС дела о невыполнении Болгарией, Грецией и Финляндией отдельных положений Директивы Европейского парламента и Совета ЕС 2014/89/ЕС «О создании основы для планирования морских пространств». 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. Директива 2014/89/ЕС обязывает приморские государства-члены Европейского союза в срок до 18 сентября 2016 г. назначить ответственные органы и ввести в действие законы, правила и административные положения, необходимые для выполнения ее установок и развития морского пространственного планирования в ЕС. Факт передачи дел в суд демонстрирует, что процесс находится под жестким контролем Европейской комиссии. 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:** Европейская комиссия, Европейский союз, морское пространственное планирование, комплексная морская политика.*

### **Нарушение законодательства ЕС в части планирования морских пространств**

7 декабря 2017 г. Европейская комиссия опубликовала ежемесячный пакет решений о возбуждении исков по нарушениям в отношении государств-членов, не соблюдающих обязательства по законодательству ЕС. В список нарушителей вошли три страны, не

выполнившие положения Директивы 2014/89/ЕС «О создании основы для планирования морских пространств». Болгария, Греция и Финляндия (частично, только в отношении Аландских островов) не уведомили Европейскую комиссию о мерах по перемещению норм ЕС по морскому пространственному планированию, изложенных в Директиве, в национальные законодательства. Европейская комиссия инициировала наложение ежедневного штрафа в размере 14 тыс евро для Болгарии, около 8 тыс евро для Финляндии и более 31 тыс евро для Греции до того момента, пока Директива не вступит в силу в национальных законодательствах<sup>1</sup>.

Директива 2014/89/ЕС является одним из основных правовых документов, который устанавливает требования к морскому пространственному планированию в Европейском союзе. 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 ЕС надлежало сформировать и укомплектовать национальные органы управления, ответственные за реализацию Директивы. Их перечень вместе с сопутствующей информацией нужно было представить в Европейскую комиссию также 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 морскому пространственному планированию государствами Евросоюза дает возможность контролировать выполнение документа.

### **Характеристика морского пространственного планирования в ЕС**

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

---

<sup>1</sup> European integrated maritime policy: Commission decides to refer Bulgaria, Finland and Greece to the Court, Brussels, 7 December 2017. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-4774\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4774_en.htm)

водам (marine waters) государств-членов ЕС, включая дно и недра (статья 2, пункт 1). Их точное определение дается в статье 3 Директивы<sup>2</sup>.

Морское пространственное планирование ЕС характеризуется следующими чертами:

- входит в перечень межсекторальных инструментов, посредством которых с 2007 г. реализуется комплексная морская политика ЕС (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 по отношению к морской природоохранной политике ЕС;
- определяет организацию управления прилегающими морскими акваториями, осуществляемого в интересах ведения морской экономической деятельности;
- позволяет осуществлять регулирование межотраслевых конфликтных ситуаций;
- 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 морскому планированию, 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 ЕС, США, Китая, Австралии, Южной Кореи и других приморских стран. 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, что составляет около 17% от общемировой

---

<sup>2</sup> Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning, 23.07.2014. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32014L0089>

суммарной площади исключительных экономических зон<sup>3</sup>. В случае выполнения положений Директивы 2014/89/ЕС на эту площадь будут распространяться морские пространственные планы 23-х приморских стран-членов ЕС.

Дальнейшее внедрение морского пространственного планирования в мировую практику поднимает перед ЕС и действующими в этой области субъектами вопросы о возможностях его 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<sup>4</sup>.

### **Информационная поддержка**

Один из основных принципов развития морского пространственного планирования в ЕС, изложенных в Сообщении Европейской комиссии 2008 г. «Дорожная карта для морского пространственного планирования: достижение общих принципов в ЕС»<sup>5</sup> – принцип открытости. В Евросоюзе большое внимание уделяется доступности и открытости информации о ходе планирования морских пространств в странах ЕС.

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

Данные о развитии морского пространственного планирования в ЕС собираются и представляются на официальных ресурсах Евросоюза. В первую очередь – в базе данных законодательства ЕС, где публикуются сведения о принятых и находящихся в процессе принятия законодательных актах. Функционирует тематическая веб-платформа ЕС (The European Maritime Spatial Planning Platform), которая финансируется Генеральным директором Европейской комиссии по морским делам и

---

<sup>3</sup> Обзор мирового опыта в области морского пространственного планирования / Всемирный фонд дикой природы (WWF), июль 2014. URL: <http://pdf.knigi-x.ru/21raznoe/253291-1-obzor-mirovogo-opita-oblasti-morskogo-prostranstvennogo-planirovaniya-avtor-charlz-eyler-konsultant-voprosam-mors.php>

<sup>4</sup> 2nd International Conference on marine/maritime spatial planning 15 – 17 March 2017, Paris, France. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002608/260881E.pdf>

<sup>5</sup> Communication from the Commission Roadmap for Maritime Spatial Planning: Achieving Common Principles in the EU COM (2008) 791 final URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0791:FIN:EN:PDF>

рыболовству и выступает в качестве центральной информационно-коммуникационной площадки для обмена тематической информацией. Здесь представлены сведения о текущем положении в области морского пространственного планирования в странах-членах ЕС, имеющих выход к морю, включая информацию о Болгарии, Греции и Финляндии. Государства-члены Европейского союза находятся на разных этапах разработки и развития морского пространственного планирования, а также их нормативного и правового сопровождения.

В *Болгарии* морское пространственное планирование реализуется на основе секторального подхода. Отдельные общие меры по морскому пространственному планированию присутствуют в стратегиях развития некоторых прибрежных регионов Болгарии, в болгарском национальном стратегическом плане по аквакультуре (2014-2020 гг.) и в национальной стратегии регионального развития (2012-2022 гг.)<sup>6</sup>.

*Греция* не приняла национальный план по морскому пространственному планированию, между тем в стране разработаны территориальные планы для некоторых морских секторов. Законодательства в этой области не существует, имеются в наличии только отдельные отраслевые правовые документы<sup>7</sup>.

В *Финляндии* в законодательство в 2016 г. включена Директива о морском пространственном планировании. Данный документ не является частью системы планирования землепользования в Финляндии, хотя нормативные положения по морскому планированию входят в закон «О землепользовании и строительстве». Планы развития морских пространств разрабатываются и утверждаются региональными советами, однако не имеют обязательной силы. Восемь советов планируют разработать к 2021 г. морские территориальные планы<sup>8</sup>. В декабре 2017 г. на официальном сайте Европейской комиссии был опубликован документ о мерах правительства Аландских островов по разработке планов морского пространственного планирования (Landskapslag (2017/118) om ändring av vattenlagen för landskapet Åland)<sup>9</sup>.

## Выводы

Морское пространственное планирование следует рассматривать как новую технологию пространственного управления. Его развитие – это общемировая тенденция. Планы приморских государств по развитию морехозяйственной деятельности в морских акваториях сейчас охватывают почти 10% исключительных экономических зон в мире. По прогнозам, при условии сохранения текущих темпов развития к 2030 г. эти планы могут охватить треть исключительных экономических зон

---

<sup>6</sup> The European Maritime Spatial Planning Platform, Bulgaria. – 2017. URL: <http://www.msp-platform.eu/countries/bulgaria>

<sup>7</sup> The European Maritime Spatial Planning Platform, Greece. – 2017. URL: <http://www.msp-platform.eu/countries/greece>

<sup>8</sup> Country fiche Finland Oct 2016. URL: [http://www.helcom.fi/Documents/Action%20areas/Maritime%20spatial%20planning/Country%20fiche\\_FI\\_Oct2016.pdf](http://www.helcom.fi/Documents/Action%20areas/Maritime%20spatial%20planning/Country%20fiche_FI_Oct2016.pdf)

<sup>9</sup> Landskapslag (2017/118) om ändring av vattenlagen för landskapet Åland, 07.12.2017. URL: [http://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/law/afs2017\\_nr118.pdf](http://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/law/afs2017_nr118.pdf)

мира. При этом в Евросоюзе 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.

ЕС – один из основных акторов в продвижении практики планирования морских пространств. Морское пространственное планирование – это часть комплексной морской политики ЕС, обеспечивающей устойчивое управление морской деятельностью в прилегающих морских и океанских акваториях, а также их безопасное использование. На данный момент государства-члены ЕС находятся на разных этапах развития процесса, в том числе в части выполнения положений Директивы 2014/89/ЕС. Действующая организация мероприятий морского пространственного планирования, 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 морского пространственного планирования 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.

**Abstract:** *On 7 December 2017, the European Commission decided to refer to the Court of Justice of the EU the cases of non-compliance by Bulgaria, Greece and Finland with certain provisions of Directive 2014/89/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for maritime spatial planning. 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. 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 fact of the transfer of cases to the court demonstrates that the process is under the strict control of the European Commission. 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:** *the European Commission, the European Union, marine spatial planning, Integrated Maritime Policy*

*Дата выпуска: 28 февраля 2018 года.*

*Материал доступен для скачивания по адресу: [www.instituteofeurope.ru/publications/analytics](http://www.instituteofeurope.ru/publications/analytics)*